



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

WICEPREZES

KZN.410.1.3.2026

Tekst jednolity*

**Pani
Paulina Hennig-Kloska
Minister Klimatu i Środowiska
ul. Wawelska 52/54
00-922 Warszawa**

Wystąpienie pokontrolne

**P/26/001 Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 41 –
Środowisko oraz w części 51 – Klimat**

*Wystąpienie pokontrolne zmienione zgodnie z treścią Uchwały Nr 45/26
Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 3 czerwca 2026 r.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Ministerstwo Klimatu i Środowiska, ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa¹

Kierownik jednostki kontrolowanej

Paulina Hennig-Kloska, Minister Klimatu i Środowiska² od 13 grudnia 2023 r.³

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia do 31 grudnia 2025 r. oraz okres wcześniejszy i późniejszy, w którym miały miejsce działania lub zaniechania związane z planowaniem i wykonaniem ustawy budżetowej na rok 2025. W przypadku konieczności porównania niektórych danych z danymi za lata 2022-2024 okres objęty kontrolą obejmuje również te lata.

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Departament Zasobów Naturalnych

Kontrolerzy

1. Izabella Krawczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KZN/34/2026 z 9 stycznia 2026 r.
2. Piotr Koczara, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KZN/35/2026 z 9 stycznia 2026 r.
3. Piotr Siemiak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KZN/33/2026 z 9 stycznia 2026 r.
4. Anna Różańska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KZN/32/2026 z 9 stycznia 2026 r.
5. Jolanta Bogucka-Klajner, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KZN/36/2026 z 9 stycznia 2026 r.

(akta kontroli str. 1-10)

¹ Dalej: „Ministerstwo” lub „MKiŚ”.

² Dalej: „Minister”.

³ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 grudnia 2023 r. nr 1131.45.2023 o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. poz. 1383).

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

II. Zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2025 pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 41 - Środowisko i części 51 – Klimat oraz ocena wykonania planu finansowego dysponenta III stopnia funkcjonującego w ramach tej części budżetu państwa.

Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2025 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań,
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust.1 i 2 ustawy o finansach publicznych⁵, w tym:
 - a) nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek,
 - b) nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 41- Środowisko i w części 51 – Klimat.

Dla dysponenta III stopnia części 41 oraz części 51:

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

- analiza realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontrola prawidłowości przeniesień planowanych wydatków dokonywanych w części 41 oraz w części 51 w trakcie roku budżetowego,
- kontrola prawidłowości wprowadzonych zmian w planie finansowym dysponenta w wyniku zwiększeń dokonanych środkami z rezerw celowych,
- kontrola prawidłowości dokonanych blokad,
- kontrola przestrzegania ustalonych dla części 41 oraz części 51 limitów wydatków, w tym – limitów środków na wynagrodzenia,
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków bieżących i inwestycyjnych dysponenta III stopnia,
- szczegółowa analiza wydatków ponoszonych na szkolenia,
- szczegółowa analiza wydatków poniesionych na wypłaty kar i odszkodowań,
- szczegółowe badanie wydatków poniesionych na wypłaty ekwiwalentów za urlop wypoczynkowy,
- kontrola prawidłowości udzielania i realizacji wybranych zamówień publicznych,

⁵ Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, ze zm. Dalej: „u.f.p.”.

- analiza wybranej próby przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji,
- analiza stanu zobowiązań,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez podległe jednostki finansowane w ramach części 41 oraz części 51.

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

III. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Część 41 – „Środowisko”

W 2025 r. w części 41 zrealizowane wydatki wyniosły 792 370,3 tys. zł, tj. 96,1% planu po zmianach. Wydatki zrealizowano w ramach przyznanych limitów.

Szczegółowym badaniem objęto 11 decyzji Ministra Finansów⁷ w sprawie uruchomienia środków z rezerw celowych, wydanych w 2025 r. na łączną kwotę 8484,4 tys. zł, uruchomioną po korektach, z tego wykorzystano 8203 tys. zł, tj. 96,7%. Badanie wykazało, że uruchomione środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem wskazanym w decyzjach Ministra Finansów.

W przypadku trzech z ośmiu objętych szczegółowym badaniem decyzji w sprawie blokowania planowanych wydatków stwierdzono, że zostały wydane przez Ministra ze zwłoką wynoszącą ponad dwa miesiące od uzyskania informacji o wystąpieniu przesłanek do dokonania blokad. W MKiŚ (dysponent III stopnia) nie podjęto działań w przypadku jednej decyzji Ministra Finansów, uruchamiającej środki z poz. 62 rezerw celowych zmierzających do jej korekty, a wniosek o zablokowanie niewykorzystanych środków złożył do dysponenta części 53 dni po otrzymaniu informacji o ich nadmiarze, co było działaniem nierzetelnym. Brak niezwłocznego podjęcia działań w celu korekty ww. decyzji negatywnie wpływa na optymalne i efektywne wykorzystanie środków w budżecie państwa.

Szczegółowe badanie dziewięciu dotacji, udzielonych przez dysponenta części na podstawie siedmiu umów oraz dwóch porozumień na łączną kwotę 40 026,5 tys. zł wykazało, że w przypadku trzech dotacji, przyznanych na kwotę 32 607 tys. zł, nie zawarto w umowach szczegółowego opisu zadań oraz celu na jaki dotacje zostały przyznane, co było niezgodne z art. 150 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸. Poza tym w umowach tych nie określono mierników i ich wartości planowanych do osiągnięcia, co uniemożliwiało monitorowanie stopnia realizacji zadań. Zawarto natomiast uproszczenia w zakresie przedkładania przez beneficjentów dotacji informacji i zestawień w celu rozliczenia dotacji. Stosowanie uproszczeń nie zapewniło pełnej transparentności rozliczeń oraz uniemożliwiło ustalenie rodzaju wydatków poniesionych na poszczególne zadania finansowane ze środków dotacji. W przypadku dwóch porozumień dotyczących udzielenia dotacji opóźnienia w ich podpisaniu skutkowały koniecznością refundowania wydatków poniesionych przez Dotowanego przed przyznaniem dotacji, w pozostałym zakresie wydatki zostały poniesione zgodnie z zasadami gospodarowania środkami publicznymi.

Szczegółowe badanie wydatków budżetu państwa dysponenta III stopnia (MKiŚ) w wysokości 15 771,4 tys. zł (udokumentowanych 43 dowodami księgowymi) wykazało, że w przypadku dwóch wydatków łącznie na 74,5 tys. zł, dotyczących jednej umowy nr BDG-wl/54/2025 z dnia 25 listopada 2025 r. Zamawiający udzielał zleceń organizacji wydarzenia niezgodnie z procedurą

⁶ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną albo ocenę negatywną. Jeśli nie zostały spełnione warunki do sformułowania oceny pozytywnej bądź negatywnej, Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę w formie opisowej.

⁷ Decyzje: nr MF/FG2.4143.3.365.2025.MF.5973 z 24 października 2025 r.; nr MF/FG2.4143.3.2.2025.MF.82 z 3 stycznia 2025 r.; nr MF/WM8.4143.3.133.2025.MF.224 z 24 stycznia 2025 r.; nr MF/WM8.4143.3.280.2025.MF.957 z 13 marca 2025 r.; nr MF/WM8.4143.3.284.2025.MF.1004 z 17 marca 2025 r.; nr MF/FG2.4143.3.96.2025.MF.1573 z 4 kwietnia 2025 r.; nr MF/FG2.4143.3.161.2025.MF.2469 z 14 października 2025 r.; nr MF/FG2.4143.3.281.2025.MF.4036 z 5 września 2025 r.; nr MF/FG2.4143.3.351.2025.MF.5835 z 15 października 2025 r.; nr MF/FG2.4143.3.441.2025.MF.6958 z 23 grudnia 2025 r.; nr MF/WM8.4143.3.524.2025.MF.5353 z 13 października 2025

⁸ Dz.U. z 2025 r., poz. 1483 ze zm., dalej: „u.f.p.”.

określoną w tej umowie. W pozostałym zakresie nie stwierdzono wydatków nielegalnych, niecelowych i niegospodarnych.

W obszarze udzielania zamówień publicznych, w przypadku jednego badanego zamówienia realizowanego w trybie ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁹, stwierdzono brak rzetelnego udokumentowania oceny zasadności zastrzeżenia przez oferenta tajemnicy przedsiębiorstwa w odniesieniu do wyjaśnień rażąco niskiej ceny. Było to niezgodne z art. 18 ust. 3 oraz art. 79 ust. 2 ustawy p.z.p. Ponadto w przypadku dwóch badanych zamówień, realizowanych w trybach pozaustawowych, stwierdzono działania niezgodne z obowiązującymi w MKiŚ wewnętrznymi „Procedurami udzielania zamówień publicznych w Ministerstwie Klimatu i Środowiska”¹⁰, tj. w przypadku jednego z zamówień nie załączono wzoru umowy do zapytania ofertowego, oraz nie zamieszczono ekspertyzy będącej przedmiotem zamówienia w bazie wiedzy MKiŚ, a w przypadku jednego zamówienia nieterminowo zamieszczono w bazie wiedzy MKiŚ ekspertyzę będącą przedmiotem zamówienia.

W zakresie wydatków Ministerstwa (dysponenta III stopnia) na szkolenia nie stwierdzono wydatków niecelowych. Wydatki poniesiono na szkolenia o tematyce odpowiadającej zadaniom merytorycznym komórek organizacyjnych, zakresom obowiązków oraz indywidualnym planom rozwoju pracowników. Płatności za szkolenia były realizowane terminowo, a wydatki klasyfikowano w odpowiednich paragrafach klasyfikacji budżetowej.

Szczegółowe badanie w MKiŚ (dysponent III stopnia) pięciu wypłat ekwiwalentów za niewykorzystany urlop wypoczynkowy wykazało, iż w jednym przypadku dyrektor Departamentu Zarządzania Kapitałem Ludzkim¹¹ nieprawidłowo ustaliła wymiar urlopu przysługującego pracownikowi z tytułu zatrudnienia w 2025 r.

W części 41 wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 23 716,6 tys. zł, tj. 77% planu po zmianach (30 784,8 tys. zł), z tego najwięcej (16 901,7 tys. zł) poniesiono na realizację projektów w ramach programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027¹².

Nie zapewniono identyfikacji potencjalnych ryzyk dla wszystkich zadań realizowanych w Ministerstwie w 2025 r. w zakresie w części 41co było działaniem nierzetelnym, nie dochowano bowiem standardu określonego w części II „Standardy kontroli zarządczej” lit. B. „Cele i zarządzanie ryzykiem”, pkt 7 „Identyfikacja ryzyka” w standardach kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych stanowiących załącznik do Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹³. Rzetelna identyfikacja potencjalnych ryzyk pozwala na ustalenie mechanizmów kontroli będących odpowiedzią na konkretne ryzyko.

NIK opiniuje pozytywnie sporządzone przez dysponenta części 41 łączne roczne sprawozdania budżetowe, a także sprawozdanie w zakresie operacji finansowych, które zostały sporządzone na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek podległych. NIK również opiniuje pozytywnie sporządzone przez dysponenta III stopnia roczne sprawozdania budżetowe.

Część 51 – „Klimat”

W 2025 r. zrealizowane wydatki w części 51 wyniosły 591 197,1 tys. zł, tj. 94,4% planu po zmianach. Wydatki zrealizowano w ramach przyznaných limitów.

⁹ Dz.U.2024.1320, dalej: „ustawa p.z.p.”.

¹⁰ Dalej: „Procedury pzp”

¹¹ Dalej: „BZKL”.

¹² Dalej: „FEnIKS 2021-2027”.

¹³ Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84., dalej: „komunikat nr 23 MF”.

W sześciu z siedmiu sprawach objętych badaniem środki rezerw celowych zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem określonym w decyzjach Ministra Finansów. W pozostałych sprawach środki zostały w 100% zwrócone, przy czym stwierdzono niecelowe działanie na etapie analizy zasadności wystąpienia do Ministra Finansów o ich uruchomienie.

Badanie sześciu z 33 decyzji Ministra, którymi dokonano blokad planowanych wydatków nie wykazało nieprawidłowości.

Badanie dotacji na kwotę 17 789,8 tys. zł wykazało celowość jej udzielenia oraz prawidłowość rozliczenia środków.

Szczegółowe badanie wydatków budżetu państwa dysponenta III stopnia (MKiŚ) w wysokości 29 398,4 tys. zł (udokumentowanych 52 dowodami księgowymi) wykazało, że w przypadku jednej umowy¹⁴ przedłużenie terminu jej obowiązywania było niezgodne z 454 ust. 1 ustawy p.z.p. Pozostałe wydatki były celowe i gospodarne. Spośród badanych 52 dowodów księgowych sześć dowodów księgowych dotyczyło wydatków budżetu środków europejskich.

Badanie zamówienia publicznego wykazało działanie niezgodne z obowiązującą wewnętrzną procedurą, tj. w przypadku jednego z zamówień nie zamieszczono w bazie wiedzy Ministerstwa ekspertyzy będącej przedmiotem zamówienia.

W ustawie budżetowej na 2025 r. w części 51 ustalono limit wydatków budżetu środków europejskich w wysokości 3 613 569 tys. zł, które zaplanowano na realizację programu FENIKS 2021-2027 (3 486 763 tys. zł), Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej 2021-2027¹⁵ (125 491 tys. zł), Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy 2021-2027¹⁶ (847 tys. zł), Norweskiego Mechanizmu Finansowego na lata 2014-2021¹⁷ (238 tys. zł) i MF EOG 2014-2021 (230 tys. zł). Wydatki budżetu środków europejskich w części 51 wyniosły 89,9% planu po zmianach. Minister zaplanowała i wykonała w 2025 r. wydatki na realizację 152 projektów, w budżecie środków europejskich w części 51, dotyczących spraw, które zgodnie z ustawą z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹⁸ nie należały do kompetencji ministra właściwego do spraw klimatu.

Trzy dni przed utworzeniem¹⁹ Ministerstwa Energii²⁰, tj. 18 sierpnia 2025 r., zastępca dyrektora Departamentu Budżetu²¹, które zapewniało w tym czasie obsługę Ministra Energii w zakresie działu administracja rządowa – Energia²², przeksięgowwała u dysponenta części zaległe należności dotyczące POLiŚ 2014-2020, sektor Energetyka w wysokości 18 859 tys. zł z części 47 do części 51, bez uzgodnienia z Ministrem Energii, co zdaniem NIK było działaniem nierzetelnym.

Łączne roczne sprawozdania budżetowe, a także sprawozdanie w zakresie operacji finansowych zostały sporządzone na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek podległych. NIK opiniuje pozytywnie sporządzone przez dysponenta części 51 łączne roczne sprawozdania budżetowe i sprawozdania w zakresie operacji finansowych, z wyłączeniem sprawozdania Rb-27, w którym wykazano kwotę należności zaległych zawyżoną o 18 859 tys. zł. NIK również opiniuje pozytywnie sporządzone przez dysponenta III stopnia roczne sprawozdania budżetowe.

¹⁴ Umowa znak: BDG-wl/08/2023 z 23 marca 2023 r.

¹⁵ Dalej: „FEPW 2021-2027”.

¹⁶ Dalej: „FERC 2021-2027”.

¹⁷ Dalej: „NMF 2014-2021”.

¹⁸ Dz.U. z 2025 poz. 1257. Dalej: „ustawa o działach”.

¹⁹ Rozporządzeniem Rady Ministrów z 18 sierpnia 2025 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Energii.

²⁰ Dalej: „ME”.

²¹ Dalej: „DB”.

²² Zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z 25 lipca 2025 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra (Dz.U. z 25 lipca 2025 r. poz. 1001).

Nie zapewniono identyfikacji potencjalnych ryzyk dla wszystkich zadań realizowanych w Ministerstwie w 2025 r. w zakresie w części 51 co było działaniem nierzetelnym, nie dochowano bowiem standardu określonego w części II „Standardy kontroli zarządczej” lit. B. „Cele i zarządzanie ryzykiem”, pkt 7 „Identyfikacja ryzyka” w standardach kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych stanowiących załącznik do Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych. Rzetelna identyfikacja potencjalnych ryzyk pozwala na ustalenie mechanizmów kontroli będących odpowiedzią na konkretne ryzyko.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe²³ kontrolowanej działalności.

A. CZĘŚĆ 41 – „ŚRODOWISKO”

1. Wydatki

1.1. Wydatki budżetu państwa

1.1.1. Wydatki budżetu państwa– dysponent części budżetowej

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2025 limit wydatków budżetu państwa w części 41 ustalono w wysokości 767 561 tys. zł. W trakcie roku limit wydatków został zwiększony *per saldo* o 57 297,6 tys. zł (tj. o 7,5%) do 824 858,6 tys. zł. Zmiany te są wynikiem zwiększenia limitu o 57 401 tys. zł (*per saldo*) środkami z rezerw celowych oraz zmniejszenia limitu w związku z przeniesieniem na podstawie decyzji Ministra Finansów 103,4 tys. zł do części 51.

(akta kontroli str. 11-18, 2453-2477)

W 2025 r. limit wydatków Ministra (dysponenta części 41) nie został zwiększony środkami z rezerwy ogólnej.

(akta kontroli str. 11-18, 2453-2477)

Limit wydatków części 41 został zwiększony z 11 pozycji rezerw celowych, na podstawie decyzji Ministra Finansów, z tego z:

- poz. 4 rezerw celowych na „Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, w tym na realizację „Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły” oraz „Projektu budowania odporności na zmiany klimatu w gospodarce wodnej” – o 2770,7 tys. zł;
- poz. 8 rezerw celowych na „realizację projektów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz ze środków pomocy bezzwrotnej, rozliczenia programów i projektów finansowanych z udziałem tych środków, a także rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej (UE)” – o 563,2 tys. zł;
- poz. 16 rezerw celowych „Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa” – o 4189, 2 tys. zł;

²³ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych przedstawionych w kolejnych punktach niniejszego rozdziału wystąpienia pokontrolnego. Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę cząstkową jako ocenę pozytywną albo ocenę negatywną. Jeśli nie zostały spełnione warunki do sformułowania oceny pozytywnej bądź negatywnej, Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę w formie opisowej.

- poz. 19 rezerw celowych na „zmiany organizacyjne i nowe zadania (w tym na skutki przechodzące)” – o 152 tys. zł;
- poz. 20 rezerw celowych na „Środki na szkolenia i wynagrodzenia na nowe mianowania urzędników służby cywilnej oraz skutki przechodzące” – o 111,7 tys. zł;
- poz. 26 rezerw celowych na „Środki na wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży, zapewnienie uczniom objętym obowiązkiem szkolnym dostępu do bezpłatnych podręczników, materiałów edukacyjnych i materiałów ćwiczeniowych, realizację Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa – Priorytet 3, a także innych programów rządowych oraz programów i przedsięwzięć ustanawianych w obszarze oświaty i wychowania na podstawie art. 90u i 90w ustawy o systemie oświaty oraz na dofinansowanie Branżowych Centrów Umiejętności” – o 23 tys. zł;
- poz. 29 rezerw celowych „Sfinansowanie skutków podwyższenia wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez organy administracji rządowej oraz wynagrodzeń egzaminatorów biorących udział w przeprowadzeniu egzaminów zewnętrznych” – o 2841,7 tys. zł;
- poz. 44 rezerw celowych na „Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych” – o 16 212,5 tys. zł;
- poz. 49 rezerw celowych na „Utrzymanie rezultatów niektórych projektów zrealizowanych przy udziale środków z UE, w tym systemy informatyczne, a także środki na wsparcie potencjału realizacji zadań publicznych” – o 600 tys. zł;
- poz. 59 rezerw celowych na „Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej” – o 25 613,6 tys. zł;
- poz. 62 rezerw celowych „przygotowanie i realizację zadań związanych z objęciem i sprawowaniem przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE w pierwszej połowie 2025 roku, w tym na rekompensaty pieniężne dla żołnierzy oraz funkcjonariuszy za pełnienie służby w czasie przekraczającym ustawowo przypisany wymiar czasu służby” – o 4323,4 tys. zł;

(akta kontroli str. 11-18, 2453-2477)

Środki z rezerw celowych w części 41 zostały wykorzystane w wysokości 52 283,5 tys. zł, tj. 91,1% środków uruchomionych.

(akta kontroli str. 2183-2190)

Niepełne wykorzystanie środków nastąpiło w:

- poz. 4 „Środki dla Karkonoskiego PN na wydatki związane z usuwaniem skutków powodzi, która miała miejsce w 2024 roku” – wykorzystano 2507,6 tys. zł (90,5% środków uruchomionych), głównymi przyczynami niższych wydatków były korzystne wyniki postępowań przetargowych, w których uzyskano niższe ceny realizacji niektórych zadań oraz niekorzystne warunki atmosferyczne, które uniemożliwiły pełną realizację zadań.
- poz. 19 „Rezerwa płacowa na zmiany organizacyjne i nowe zadania (w tym na skutki przechodzące)” – wykorzystano 119,1 tys. zł (78,4% środków uruchomionych), główną przyczyną niższych wydatków były oszczędności w związku z absencjami pracowników. Niewykorzystane środki w wys. 32,9 tys. zł nie zostały zgłoszone do blokady.
- poz. 44 „Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych, w tym środki na odbudowę dochodów budżetu państwa i zadania związane z poprawą finansów publicznych” – wykorzystano 12 935,1 tys. zł (79,9% środków uruchomionych), głównymi przyczynami niższych wydatków były korzystne wyniki postępowań przetargowych, przesunięcie na 2026 r.

realizacji zadań dotyczących arbitrażu - w związku ze zmianą harmonogramu postępowania przez Sąd Najwyższy w Londynie, nie został zrealizowany etap czwarty zawartej umowy z kancelarią prawną z Londynu obsługującą RP. Z tej pozycji rezerw celowych nie wykorzystano 3277,4 tys. zł, w tym 3179 tys. zł zablokowano.

- poz. 59 „Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej” – wykorzystano 24 623,6 tys. zł (96,1% środków uruchomionych). Na niższe wydatkowanie środków wpłynęło unieważnienie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, korzystne rozstrzygnięcie postępowań przetargowych, w których uzyskano niższe ceny realizacji zadań, ponadto niższe niż planowano wydatki na delegacje krajowe i zagraniczne oraz niższe koszty tłumaczeń pisemnych i ustnych na spotkaniach z udziałem delegacji zagranicznych. Nie wykorzystano 989,9 tys. zł, w tym 247 tys. zł zablokowano.
- poz. 62 „Rezerwa na przygotowanie i realizację zadań związanych z objęciem i sprawowaniem przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE w pierwszej połowie 2025 roku” – wykorzystano 3878,2 tys. zł (89,7% środków uruchomionych). Oszczędności powstały wskutek zawarcia mniejszej niż planowano liczby umów z ekspertami, niższych kosztów udziału w spotkaniach. Nie wykorzystano 445,1 tys. zł, które w całości zablokowano.

(akta kontroli str. 2132-2136, 2453-2477)

Szczegółowym badaniem w części 41 objęto 11 decyzji Ministra Finansów w sprawie uruchomienia środków z rezerw celowych, wydanych w 2025 r. na wniosek Ministra łącznie na 8702,6 tys. zł. Cztery z tych decyzji zostało skorygowanych - zmniejszono limit wydatków o 218,2 tys. zł. Po uwzględnieniu korekt uruchomiono środki w wysokości 8484,4 tys. zł, z tego wykorzystano 8203 tys. zł, tj. 96,7%. Nie wykorzystano 335,3 tys. zł, w tym 1,2 tys. zł zablokowano. Środki te zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem wskazanym w decyzjach Ministra Finansów.

Środki uzyskane na podstawie ww. decyzji wydatkowano m.in. na:

- wypłatę odszkodowań za szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne w wys. 1582,5 tys. zł;
- sfinansowanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi, w przeliczeniu na trzech pełnozatrudnionych w grupie członków korpusu służby cywilnej w MKiŚ w wys. 119,1 tys. zł;
- realizację zadań państwowej służby geologicznej²⁴ w wys. 4886,7 tys. zł;
- realizację zadań wynikających z postanowień Europejskiej Konwencji Krajobrazowej sporządzonej we Florencji 20 października 2000 r. w wys. 54,7 tys. zł;
- poprawę funkcjonowania i dostosowanie do potrzeb siedziby Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Szczecinie i w wys. 246,4 tys. zł;
- sfinansowanie zadań związanych z przygotowaniem i sprawowaniem Przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej w I połowie 2025 r. w wys. 97,2 tys. zł;
- finansowanie systemu motywacyjno-lojalnościowego dla osób zaangażowanych w okres sprawozdawczy z polskiego przewodnictwa w Radzie UE w wys. 39,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 2453-2477)

W 2025 r. w części 41 zrealizowane wydatki wyniosły 792 370,3 tys. zł, tj. 96,1% planu po zmianach. Były one wyższe o 44 912,2 tys. zł, tj. o 5,9% od wydatków poniesionych w 2024 r.

²⁴ Dalej: „PSG”.

(akta kontroli str. 2453-2477)

W 2025 r. Prezes Rady Ministrów nie wydał Ministrowi wiążącego polecenia wpłaty środków na fundusze obsługiwane przez Bank Gospodarstwa Krajowego²⁵.

(akta kontroli str. 2453-2477)

W strukturze zrealizowanych wydatków w części 41²⁶ największy udział miały wydatki bieżące jednostek budżetowych, tj. 492 535,8 tys. zł, co stanowiło 62,2% wydatków w tej części, dotacje 228 793,7 tys. zł (28,9%), wydatki majątkowe 42 289 tys. zł (5,3%). oraz świadczenia na rzecz osób fizycznych 2672 tys. zł (0,4%).

Blokowanie planowanych wydatków

Minister w części 41 wydał 49 decyzji w sprawie blokowania planowanych na 2025 r. wydatków budżetu państwa łącznie na 23 390,7 tys. zł, w tym jedną, która korygowała decyzję w sprawie blokowania planowanych wydatków. Zablockowane wydatki stanowiły 2,8% planu po zmianach ogółem. Minister dokonał blokad na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 u.f.p. Spośród ww. decyzji 22 zostały wydane w grudniu 2025 r. na łączną kwotę 19 279,7 tys. zł, tj. 82,4% kwoty wszystkich blokad. Ze środków uruchomionych z rezerw celowych Minister zablockował łącznie 3872,2 tys. zł (11 decyzjami).

(akta kontroli str. 1527-1530, 1566-1568)

U dysponenta głównego do końca 2025 r. kwota zablockowanych planowanych wydatków wyniosła łącznie 15 459,5 tys. zł. Blokad y wynikały z niższych niż planowano wydatków na dotacje celowe dla parków narodowych i Państwowego Instytutu Geologicznego - Państwowego Instytutu Badawczego²⁷ przeznaczone na współfinansowanie projektów ze środków zagranicznych. W planach finansowych Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska²⁸ i regionalnych dyrekcji ochrony środowiska²⁹ zablockowano planowane wydatki w wysokości – 3698,6 tys. zł, Centralnego Azylu dla Zwierząt - 168,1 tys. zł, a szkół leśnych - 22 tys. zł.

Decyzje o blokowaniu planowanych wydatków były realizowane poprzez system TREZOR i każda podjęta decyzja na poziomie dysponenta części (Ministra) była automatycznie przekazywana do wiadomości ministra właściwego do spraw finansów zgodnie z art. 177 ust. 4 u.f.p.

(akta kontroli str. 1566-1568)

Szczegółowemu badaniu poddano osiem³⁰ wybranych celowo decyzji blokujących planowane wydatki łącznie na 19 230,8 tys. zł, co stanowiło 82,2% wszystkich zablockowanych wydatków. Trzy z nich blokowały środki niewykorzystane z rezerw celowych. W przypadku czterech decyzji zostały one podjęte przez Ministra w terminie do pięciu dni od wystąpienia o blokadę przez dysponenta III stopnia lub GDOŚ (dysponenta II stopnia). Jedna³¹ w terminie 17 dni od otrzymania informacji o nadmiarze środków. Dyrektor DB MKiŚ odnośnie do tej decyzji wyjaśniła m.in., że: „(...) Po otrzymaniu pisma Departamentu Geologii z 1 kwietnia 2025 r. (...) przekazującego informację PIG-PIB o nadwyżce środków, DB rozpoczął przygotowanie wniosku o blokadę w systemie

²⁵ Dalej: „BGK”.

²⁶ W porównaniu do 2024 r.: wydatki bieżące w 2025 r. były wyższe o 29 257 tys. zł; dotacje były wyższe o 8 985,1 tys. zł; wydatki majątkowe były wyższe o 1 989,9 tys. zł; świadczenia na rzecz osób fizycznych były wyższe o 146,2 tys. zł.

²⁷ Dalej: „PIG-PIB”.

²⁸ Dalej: „GDOŚ”.

²⁹ Dalej: „rdoś”.

³⁰ Decyzje nr: 41.4143.12.2.2025.BD.FENIKS, 41.4143.12.31.2025.BD.FENIKS, 41.4143.12.34.2025.BD, 41.4143.12.36.2025.BD, 41.4143.12.49.2025.BD.FENIKS, 41.4143.12.50.2025.BD.FEPW, 41.4143.12.51.2025.BD.INTERREG.2027, 41.4143.12.19.2025.BD.

³¹ Z 18 kwietnia 2025 r. znak: 41.4143.12.2.2025.BD.FENIKS.

TREZOR. W trakcie prac pojawiły się nowe informacje o dodatkowych potrzebach Zespołu Szkół Leśnych w Zagnańsku. (...) Dopiero po uzyskaniu pełnych danych możliwe było ustalenie ostatecznej kwoty blokady. Decyzja uwzględniała zapotrzebowanie ZSL w Zagnańsku (...), co obniżyło blokadę do 888 596,93 zł.”.

Pozostałe trzy decyzje o blokowaniu wydatków zostały podjęte przez dysponenta części ze zwłoką (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1527-1530, 1535-1581)

Zatrudnianie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie wg RB-70 w części 41 wyniosło w 2025 r. 2352 osób i było o 82 osoby, tj. o 3,6%, większe w porównaniu do 2024 r., w tym zatrudnienie w grupie członków korpusu służby cywilnej wyniosło w 2025 r. 1501 osób i było o 83 osoby, tj. o 5,9%, większe w porównaniu do 2024 r.

Zastępca dyrektor DB wyjaśniła m.in., że wzrost zatrudnienia wynikał głównie z utworzenia Branżowego Centrum Umiejętności w Dziedzinie Zawodowej Leśnictwo w Tucholi, rekrutacji pracowników do Centralnego Azylu dla Zwierząt i zatrudnienia kontrolera terenowego.

Według planu po zmianach środki na wynagrodzenia³² wyniosły 290 734,0 tys. zł, w tym 7968,2 tys. zł budżetu środków europejskich. Na wynagrodzenia w 2025 r. wykorzystano 288 104,8 tys. zł (99,1% planu), w tym 6377,6 tys. zł (80,0% planu) z budżetu środków europejskich.

(akta kontroli str. 1349-1359, 1441-1442, 1459-1468)

Wyliczone na podstawie sprawozdania Rb-70 przeciętne wynagrodzenie brutto w części 41 w 2025 r. wyniosło 10,2 tys. zł i było o 7,3% wyższe w porównaniu do 2024 r., przy czym w grupie członków korpusu służby cywilnej przeciętne wynagrodzenie brutto wyniosło w 2025 r. 10,8 tys. zł. i było o 6,7% wyższe w porównaniu do 2024 r.

Zastępca dyrektora DB wyjaśniła, że wzrost wynagrodzenia w 2025 r. wynikał m.in. ze wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej o 5%, zgodnie z ustawą budżetową na 2025 r. oraz sfinansowania dodatków służby cywilnej oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla nowo mianowanych urzędników służby cywilnej, a także sfinansowania systemu motywacyjno-lojalnościowego dla osób zaangażowanych w przygotowanie i sprawowanie polskiego przewodnictwa w Radzie UE, wynagrodzeń dla pracowników zaangażowanych w realizację projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z Unii Europejskiej i skutków podwyższenia wynagrodzeń nauczycieli.

(akta kontroli str. 1349-1359, 1441-1442, 1459-1468)

Wydatki majątkowe

W części 41 wydatki majątkowe, w tym dotacje na zadania inwestycyjne, zaplanowano pierwotnie w wysokości 34 416 tys. zł na realizację 38 zadań, a według planu po zmianach w wysokości 42 791,4 tys. zł. W trakcie 2025 r. zwiększono ilość zadań do realizacji z 38 do 49 zadań. Wydatki majątkowe zostały wykonane w wysokości 42 289 tys. zł, tj. 98,8% planu po zmianach. W 2025 r. spośród 49 realizowanych zadań zrezygnowano z dwóch zadań na łączną kwotę 314 tys. zł. Przyczynami rezygnacji z realizacji z tych zadań było m.in.: odrzucenie wniosku o realizację projektu „Przywrócenie wypasu owiec na terenie rezerwatu przyrody Ostnicowe Parowy Gruczna”.

³² Według Rb-28 i Rb-28UE.

Największe wydatki poniesiono na:

- zadania PSG przez PIG-PIB (łącznie 16 721,4 tys. zł, co stanowiło 39,5% wydatków);
- na realizację przez parki narodowe inwestycji, w tym w ramach projektów z udziałem środków UE (15 925,6 tys. zł, co stanowiło 37,6% wydatków);
- modernizację budynków szkół wraz z internatem (2328,3 tys. zł, co stanowiło 5,5% wydatków);
- zakup infrastruktury sieciowej i serwerowej (844,4 tys. zł, co stanowiło 2% wydatków).

Przyczyną niższego wykonania wydatków majątkowych na ww. zadania było m.in. unieważnienie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, korzystne rozstrzygnięcie postępowań przetargowych, w których uzyskano niższe ceny realizacji zadań; w przypadku zadania dotyczącego zakupu infrastruktury sieciowej i serwerowej zrezygnowano z zakupu oprogramowania z powodu braku rozstrzygnięcia postępowania na dostawę oprogramowania - nie wyłoniono dostawcy, gdyż najniższa i zarazem jedyna oferta w wysokości 150 tys. zł przekraczała pięciokrotnie planowany budżet na ten cel.

Wydatki na dotacje

Minister (dysponent części 41) udzielił dotacji celowych na podstawie umów i porozumień w sprawie udzielenia dotacji, które zrealizowano w wysokości 237 506,2 tys. zł, tj. 97,3% planu po zmianach (z tego na cele nieinwestycyjne – 204 859,2 tys. zł oraz na cele inwestycyjne – 32 647 tys. zł), w tym na współfinansowanie zadań realizowanych z budżetu UE – 6446,2 tys. zł. Wydatki na dotacje były o 13 847,7 tys. zł, tj. o 5,5 %, niższe niż w 2024 r.

Beneficjentami dotacji były 23 parki narodowe (189 283,2 tys. zł), PIG-PIB (43 535,3 tys. zł), Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe³³ (4683,6 tys. zł), oraz Powiat Biłgorajski (4,1 tys. zł). Środki z dotacji celowych zostały przeznaczone na:

- dofinansowanie zadań realizowanych na podstawie art. 8h ust. 1 pkt 1 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody³⁴ oraz na prowadzenie działań związanych z edukacją przyrodniczą;
- dofinansowanie zadań realizowanych art. 54 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach³⁵;
- wypłatę odszkodowań za szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne objęte całoroczną ochroną (łosie) zgodnie z art. 50 ust. 1 i 2 pkt 1 i art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1995 r. - Prawo łowieckie ³⁶;
- na wypłatę odszkodowań za szkody wyrządzone przez zwierzęta chronione (bobry) zgodnie z art. 126 u.o.p.;
- współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków zagranicznych;
- pokrycie kosztów związanych z utrzymaniem efektów rzeczowych projektu zrealizowanego przez Bieszczadzki Park Narodowy;

³³ Dalej: „PGL LP”.

³⁴ Dz. U. z 2026 r. poz. 13 ze zm., dalej: „u.o.p.”.

³⁵ Dz.U. 2025 poz. 567 ze zm., dalej: „u.o.l.”.

³⁶ Dz. U. z 2025 r. poz. 539 ze zm., dalej: „u.p.l.”.

- usuwanie skutków powodzi na terenie Karkonoskiego Parku Narodowego;
- prowadzenia pozaszkolnego punktu katechetycznego dla uczniów Zespołu Szkół Leśnych w Biłgoraju uczęszczających na zajęcia z religii przy parafii polskokatolickiej w Majdanie Nepryskim;
- dofinansowanie realizacji zadań PSG.

(akta kontroli str. 51-56)

W zakresie dotacji celowych szczegółowej kontroli poddano siedem umów i dwa porozumienia na łączną kwotę zrealizowanych wydatków w wysokości 39 727,3 tys. zł, co stanowiło 16,7% kwoty dotacji zrealizowanych w części 41. Kwota dotacji, po uwzględnieniu rozliczenia i zwrotu stanowiła 99,2% kwot planowanych do wypłaty. W niepełnej wysokości wykonane zostały wydatki w przypadku trzech dotacji:

- dotacja udzielona dla PGL LP na wypłatę odszkodowań za szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne objęte całoroczną ochroną (łosie), udzielona na podstawie umowy nr 58/DB/2025, została wydatkowana w 97,8% planowanej kwoty; niepełne wydatkowanie dotacji spowodowane było pobraniem dotacji w nadmiernej wysokości wskutek omyłki pisarskiej PGL LP dotyczącej wysokości wnioskowanej dotacji. Środki zostały zwrócone przez PGL LP w dniu otrzymania środków z MKiŚ;
- dotacja udzielona dla Powiatu Biłgorajskiego na pokrycie kosztów prowadzenia pozaszkolnego punktu katechetycznego dla uczniów uczęszczających na zajęcia z religii przy parafii polskokatolickiej w Majdanie Nepryskim, udzielona na podstawie porozumienia nr 56/DB/2025 została wydatkowana w 88,9% planowanej kwoty; niepełne wydatkowanie związane było z rezygnacją, w ciągu roku szkolnego jednego z uczniów Zespołu Szkół Leśnych z uczęszczania na lekcje religii;
- dotacja udzielona dla Karkonoskiego Parku Narodowego na usuwanie skutków powodzi, która miała miejsce w 2024 r., udzielona na podstawie umowy nr 53/DB/2025, została wydatkowana w 90,5 % planowanej kwoty; przyczyną niepełnego wydatkowania środków był brak możliwości zrealizowania wszystkich działań z uwagi na warunki atmosferyczne oraz niższe niż planowano koszty realizacji prac w związku z przeprowadzanymi postępowaniami przetargowymi.

(akta kontroli str. 65-87, 105-109, 271-280)

Beneficjenci dokonali zwrotu niewykorzystanych kwot dotacji oraz przedłożyli rozliczenia w terminach wynikających z umów. W MKiŚ dokonano rozliczenia dotacji w terminach określonych w art. 152 u.f.p. Środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, gospodarnie oraz legalnie.

W przypadku trzech umów dotacji stwierdzono brak określenia w umowach szczegółowego opisu zadań i celów, wbrew dyspozycji z art. 150 pkt 1 u.f.p. jak również nie przypisano wydatków dla poszczególnych zadań oraz nie określono mierników oraz ich wartości planowanych do osiągnięcia, co uniemożliwiło rzetelne rozliczenie dotacji oraz monitorowanie stopnia realizacji zadań, na które przyznano dofinansowania (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”). Ponadto, w przypadku jednej umowy dotacji, w trakcie rozliczania, nie

zweryfikowano spełnienia obowiązków informacyjnych³⁷ przez Dotowanego, co było działaniem nierzetelnym (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W przypadku dotacji zawartej z PGL LP³⁸ stwierdzono wydatki dotyczące zadań realizowanych w innym okresie niż okres na który dotacja została przyznana (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W 2025 r. MKiŚ przyznał dwie dotacje dla PGL LP³⁹, z przeznaczeniem na wypłatę odszkodowań za szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne objęte całoroczną ochroną – łosie, zgodnie z art. 50 ust. 2 u.p.ł. Łączna kwota zrealizowanych wydatków w ramach przedmiotowych dotacji wyniosła 4008,6 tys. zł. Dotacje przyznawane były na podstawie zbiorczych wniosków składanych przez PGL LP, obejmujących zestawienia protokołów szacowania ostatecznego szkód. Z analizy dokumentacji wynikało, iż wnioski o uruchomienie środków z poz. 16 rezerw celowych były przekazywane przez MKiŚ do Ministerstwa Finansów w terminie od 47 do 177 dni od dnia złożenia wniosków przez PGL LP, co było działaniem nierzetelnym (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W przypadku dwóch dotacji udzielonych na podstawie umów zawartych z Białowieskim Parkiem Narodowym⁴⁰ i PGL LP⁴¹ oraz dwóch porozumień zawartych z Powiatem Biłgorajskim⁴² stwierdzono, że w ramach ich rozliczenia zaakceptowano refundację wydatków poniesionych przed podpisaniem umów i porozumień, w tym poza okresem objętym umową Kwota rozliczonych wydatków poniesionych przed podpisaniem ww. umów i porozumień wyniosła 79,4 tys. zł, co stanowiło 0,6% łącznych wydatków z przedmiotowych dotacji (13 455 tys. zł). W umowach i porozumieniach, w treści dokumentów wskazano okres, w którym będą realizowane zadania finansowane ze środków dotacji.

Podsekretarz stanu, Główny Konserwator Przyrody wyjaśnił, iż powodem dokonania refundacji wydatków poniesionych przed podpisaniem umów i porozumień był m.in. fakt, iż w przypadku umowy zawartej z PGL LP zadanie, na które udzielona została dotacja realizowane jest w trybie ciągłym, a biorąc pod uwagę harmonogram prac nad ustawą budżetową, nie było możliwe przyznanie dotacji przed rozpoczęciem ponoszenia wydatków przez Dotowanego. Natomiast w przypadku umowy zawartej z Białowieskim Parkiem Narodowym wyjaśnił, iż podpisanie umowy poprzedzone było etapem uzgadniania jej postanowień, co wpłynęło na termin jej zawarcia. Odnośnie do porozumień zawartych z Powiatem Biłgorajskim wyjaśnił, iż przepisy prawa nie nakładają obowiązku zapewnienia dotacji przed rozpoczęciem ponoszenia wydatków związanych z realizacją zadania, a praktyka refundacji wydatków poniesionych przed przyznaniem dotacji wynika ze specyfiki organizacji nauki w pozaszkolnych punktach katechetycznych.

(akta kontroli str. 2495-2500)

³⁷ Zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 maja 2021 r. w sprawie określenia działań informacyjnych podejmowanych przez podmioty realizujące zadania finansowane lub dofinansowane z budżetu państwa lub z państwowych funduszy celowych.

³⁸ Umowa 25/DB/2025.

³⁹ Na podstawie umów 31/DB/2025 oraz 58/DB/2025.

⁴⁰ Umowa nr 3/DB/2025 zawarta z Białowieskim Parkiem Narodowym na prowadzeniu działań ochronnych w ekosystemach Parków, zmierzających do zachowania różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej i walorów krajobrazowych, przywrócenia właściwego stanu zasobów i składników przyrody oraz odtworzenia zniekształconych siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin, siedlisk zwierząt lub siedlisk grzybów; udostępnianiem obszaru Parku; prowadzenie działań związanych z edukacją przyrodniczą

⁴¹ Umowa 25/DB/2025 zawarta z PGL LP na wykonywanie zadań związanych z realizacją programów współfinansowanych ze źródeł zagranicznych, o których mowa w art. 54 pkt 8 u.o.l. oraz na sporządzanie planów zalesienia lub inwestycji, o których mowa w art. 35 ust. 5 u.o.l.

⁴² Porozumienia nr 29/DB/2025 oraz 56/DB/2025 zawarte z Powiatem Biłgorajskim na pokrycie kosztów prowadzenia pozaszkolnego punktu katechetycznego dla uczniów uczęszczających na zajęcia z religii przy parafii polskokatolickiej w Majdanie Nepryskim.

Dyrektor DB wyjaśniła, iż w przypadku umów zawartych z Białowieskim Parkiem Narodowym oraz PGL LP jednostki dotowane realizują zadania ustawowe w sposób ciągły, w związku z czym ponoszą wydatki od pierwszych dni roku. Dlatego zdaniem składającej wyjaśnienia, dopuszczalna jest refundacja środkami dotacji wydatków poniesionych od 1 stycznia danego roku budżetowego. Ponadto wyjaśniła, iż czasochłonność procesu związanego z podpisywaniem umów ogranicza możliwość przekazania dotowanym środkom w pierwszych dniach nowego roku w sposób pozwalający na dokonanie wydatków bezpośrednio ze środków dotacji.

(akta kontroli str. 114-121)

NIK dostrzega, że refundacja wydatków ze środków dotacji miała służyć finansowaniu zadań publicznych zrealizowanych przez podmiot dotowany, w sytuacji gdy nie otrzymał on dotacji od początku roku. Przyjęte postępowanie pozostaje jednak w sprzeczności z linią orzecniczą sądów⁴³. Do czasu zmiany przepisów w tym zakresie lub zmiany interpretacji przepisów dotychczasowych zarówno dotujący, jak i dotowani narażeni są na konsekwencje prawne i finansowe.

W 2025 r. Minister udzielił jednej dotacji podmiotowej. Była to dotacja dla PIG-PIB na podstawie art. 385 ust. 3b ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo Wodne⁴⁴, w wysokości 25 921 tys. zł. z przeznaczeniem na dofinansowanie bieżącej działalności w zakresie realizacji zadań PSG, określonych w art. 380 i art. 381 Prawa wodnego. Dotacja została wykorzystana w wysokości 25 843,7 tys. zł, niewykorzystane środki zwrócono w terminie określonym w u.f.p. Dotowany przedłożył 27 lutego 2026 r. rozliczenie wydatków poniesionych z dotacji podmiotowej, obejmujące wykaz zagregowanych wydatków na poszczególne kategorie wydatków (np. wynagrodzenia, materiały, prace podwykonawców i inne). W kwartalnym rozliczeniu stanu realizacji wszystkich zadań PSG w zakresie merytorycznym i finansowym, składanym zgodnie z punktem III.1.6 „Zasad nadzoru Ministra Klimatu i Środowiska nad wykonywaniem zadań państwowej służby geologicznej i Krajowego Administratora Podziemnych Składowisk Dwutlenku Węgla z 30.06.2022 r.” wykazano zarówno finansowe zaangażowanie zadania w kwocie zgodnej z wykorzystaną kwotą dotacji oraz 100% zaawansowanie merytoryczne zadań na koniec IV kwartału. Ponadto PIG-PIB przekazał również informację opisową dotyczącą wykonanej działalności, ujętą w sprawozdaniu z realizacji zadań dotacji podmiotowej. Rozliczenie dotacji zostało zatwierdzone przez Minister w dniu 29 marca 2026 r.

(akta kontroli str. 65-87, 345-346, 335-340, 2509-2513)

W MKiŚ w 2025 r. nie było wewnętrznych procedur przyznawania i rozliczania dotacji. Dyrektor DB oraz Dyrektor Generalna wyjaśniły, iż proces przygotowania projektu procedury przyznawania i rozliczania dotacji w MKiŚ został rozpoczęty przez DB w sierpniu 2025 r. DB, we współpracy z komórkami merytorycznymi odpowiedzialnymi za udzielanie dotacji oraz nadzór nad ich prawidłową realizacją, przygotował projekt procedury. Następnie projekt procedury został przekazany do właściwych departamentów w celu uzyskania akceptacji ostatecznej wersji dokumentu. W trakcie kontroli ostateczna wersja projektu była uzgadniana z Departamentem Prawnym⁴⁵ w zakresie dopracowania ostatecznych zapisów.

Dyrektor DB wyjaśniła również, iż procedura będzie również zawierała regulacje dotyczące rozliczania dotacji podmiotowej.

(akta kontroli str. 144-148; 345-346, 2172-2182, 1507-1526)

⁴³ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 listopada 2016 r. (II GSK 954/15) zawierający pogląd wielokrotnie powtórzony w kolejnych orzeczeniach sądów administracyjnych.

⁴⁴ Dz. U z 2025 r. poz. 960, ze zm.; dalej: „Prawo wodne”.

⁴⁵ Dalej: „DP”.

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych

Na świadczenia na rzecz osób fizycznych w części 41 wydatkowano łącznie 2672 tys. zł, tj. 96,8% planu po zmianach. Głównymi rodzajami świadczeń finansowanych z tych środków były:

- wypłaty dla nauczycieli dodatków wiejskich, zakup okularów korekcyjnych i odzieży ochronnej, ryczałty za zużytą energię elektryczną podczas świadczenia pracy zdalnej, świadczenia wynikające z przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy oraz pomoc zdrowotną dla nauczycieli, wypłatę odszkodowania i odprawy zasądzonych wyrokiem sądu pracy;
- wydatki na delegacje członków Regionalnych Rad Ochrony Przyrody, Komisji Ocen Oddziaływania na Środowisko, Państwowej Rady Ochrony Przyrody oraz ekspertów na konsultacje transgraniczne dotyczące farm wiatrowych oraz program płatnych praktyk;
- stypendia dla uczniów za wyniki w nauce lub osiągnięcia sportowe;
- realizacja przez szkoły leśne, nadzorowane przez Ministra, rządowego programu pomocy uczniom niepełnosprawnym w formie dofinansowania zakupu podręczników, materiałów edukacyjnych i materiałów ćwiczeniowych.

(akta kontroli str. 1404-1409)

Zobowiązania

Na koniec 2025 r. zobowiązania w części 41 wyniosły 26 963,7 tys. zł. Główną pozycję zobowiązań stanowiło dodatkowe wynagrodzenie roczne wraz z pochodnymi (23 389 tys. zł) oraz składki do organizacji międzynarodowych, których Polska jest członkiem (1133,5 tys. zł). Na koniec 2025 r. zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

(akta kontroli str. 1459-1468, 2453-2477)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Trzy z ośmiu decyzji (objętych szczegółowym badaniem) blokujących planowane wydatki łącznie na 14 570,9 tys. zł, zostały podjęte przez Ministra ze zwłoką 69 dni po wystąpieniu okoliczności uzasadniających ich dokonanie. W ocenie NIK było to działanie nierzetelne.

Decyzje Ministra z 30 grudnia 2025 r. zablokowały planowane wydatki przeznaczone na dotacje celowe dla parków narodowych na współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków zagranicznych, w łącznej wysokości 14 570,9 tys. zł (§ 2009 – 5 692 tys. zł, § 6209 – 8 878,9 tys. zł). I tak:

- decyzja znak: 41.4143.12.49.2025.BD.FENIKS blokowała planowane wydatki w wysokości 11 854,9 tys. zł przeznaczone na współfinansowanie projektów realizowanych w ramach FEnIKS 2021-2027;
- decyzja znak: 41.4143.12.50.2025.BD.FEPW blokowała planowane wydatki w wysokości 2 383 tys. zł przeznaczone na współfinansowanie projektów realizowanych w ramach FEPW 2021-2027;
- decyzja znak: 41.4143.12.51.2025.BD.INTERREG.2027 blokowała planowane wydatki w wysokości 333 tys. zł przeznaczone na współfinansowanie projektów realizowanych w ramach w programów INTERREG.

Informacje o środkach postawionych przez parki narodowe do dyspozycji Ministra Departament Ochrony Przyrody⁴⁶, przekazał do DB pismem z 22 października 2025 r. Wnioski o dokonanie blokad zostały wprowadzone do systemu TREZOR 29 grudnia 2025 r. i zostały zatwierdzone decyzjami 30 grudnia 2025 r., tj. 69 dni od uzyskania przed DB informacji o nadmiarze posiadanych środków.

(akta kontroli str. 1535-1592, 1814-1827)

Dyrektor DB wyjaśniła m.in., że: „Informacja Departamentu Ochrony Przyrody z 22 października 2025 r. wskazywała na nadwyżkę środków w dotacjach celowych. (...) Po otrzymaniu tej informacji Departament Budżetu wystąpił 5 listopada 2025 r. z pismem (...), zwracając uwagę na niski poziom realizacji i prosząc o potwierdzenie czy parki narodowe nie będą zgłaszać dodatkowych potrzeb. (...) Informacja z 22 października nie była wystarczająca do podjęcia decyzji o blokadzie. Parki narodowe w końcówce roku często dokonują przesunięć i aktualizacji planów finansowych. W 2025 r. również zgłaszały zarówno nadwyżki, jak i niedobory środków. Zbyt wczesna blokada mogłaby uniemożliwić finansowanie projektów, które były w trakcie realizacji lub których potrzeby ujawniłyby się dopiero w listopadzie i grudniu. Zmiany w planach parków narodowych były zgłaszane do końca roku. (...) Blokada środków jest ostatecznym krokiem, dlatego musi być podjęta po dokładnym przeanalizowaniu sprawy, uwzględniając możliwość podjęcia przez Ministra Finansów decyzji o ewentualnym rozdysponowaniu środków z blokad. Departament Budżetu musiał przeprowadzić pełną analizę ryzyk i potrzeb. Analiza obejmowała weryfikację zgłoszeń parków narodowych oraz innych jednostek resortowych i ocenę możliwości przesunięć w ramach części budżetowej. (...) Ostateczne potwierdzenie braku dodatkowych potrzeb parków narodowych uzyskano dopiero 29 grudnia 2025 r. Dopiero wtedy możliwe było podjęcie decyzji bez ryzyka naruszenia zasady ciągłości finansowania projektów (...)”.

(akta kontroli str. 1569-1581)

Minister wyjaśniła m.in., że „Blokowanie wydatków następuje zgodnie z art. 177 ustawy o finansach publicznych, tj. po stwierdzeniu konkretnych przesłanek, takich jak opóźnienia w realizacji zadań lub nadmiar środków. Samo niskie wykonanie lub zaangażowanie wydatków nie stanowi wystarczającej podstawy do dokonania blokady. Decyzja o blokadzie ma charakter ostateczny i wymaga uprzedniego przeprowadzenia szczegółowej analizy (...) W przypadku parków narodowych plany finansowe są aktualizowane do końca roku, a zgłoszenia nowych potrzeb mogą następować również w końcowym okresie roku budżetowego. Wcześniejsze dokonanie blokady mogłoby skutkować ograniczeniem możliwości finansowania zadań będących w toku realizacji. W związku z powyższym decyzje o blokadzie zostały podjęte w momencie, w którym uzyskano pewność co do braku możliwości wykorzystania środków, bez ryzyka zakłócenia realizacji zadań i ciągłości ich finansowania.”.

(akta kontroli str. 2563-2582)

NIK zwraca uwagę, że zastępca dyrektora DB pismem z 10 października 2025 r. w sprawie środków na dotacje celowe na współfinansowanie, zwróciła się do zastępcy dyrektora DOP, m.in. o analizę potrzeb parków narodowych na 2025 r. i o niezwłoczne postawienie do dyspozycji Ministra środków w przypadku braku możliwości ich wykorzystania. W odpowiedzi na ww. wystąpienie pismem z 22 października 2025 r. zastępca dyrektora DOP przekazał informacje z parków narodowych dotyczące nadwyżki posiadanych środków (w tym np. o przeniesieniu terminu realizacji projektów), a także ich niedobory. Przekazał również do akceptacji projekty aneksów do umów wprowadzające m.in. zwiększenia kwot umów dotacji. Pomimo zgłaszanego niewykorzystania dotacji przy podpisywaniu trzech aneksów do umów

⁴⁶ Dalej: „DOP”.

nie dokonano zmniejszenia kwot dotacji, a dwóch przygotowanych aneksów zmniejszających kwotę dotacji nie podpisano. W wyjaśnieniach dotyczących przyczyn niezmnieszenia kwot dotacji i niepodpisania przygotowanych aneksów dyrektor DB oraz zastępca dyrektora DOP wskazali, m.in., że nie wystąpiło zapotrzebowanie na te środki.

W dwóch przypadkach zwiększenie kwoty dotacji było wyższe (w pierwszym o 56 tys. zł, w drugim o 134 tys. zł) niż wskazane w przekazanych pismem z 22 października 2025 r. informacjach dot. zapotrzebowania lub wykorzystania środków, jednak stanowiło to tylko 0,7% planu wydatków. Dodatkowo w piśmie z 5 listopada 2025 r. dyrektor DB nie zwróciła się do dyrektora DOP o potwierdzenie czy parki narodowe nie będą zgłaszać dodatkowych potrzeb. Tylko w listopadzie 2025 r. Minister zablokował wydatki przeznaczone na współfinansowanie programów i projektów ze środków UE (paragrafy z końcówką „9”)⁴⁷ w części 41 w wysokości 1299,6 tys. zł, a w części 51 w kwocie 264,5 tys. zł, co świadczy o braku zapotrzebowania innych jednostek podległych na środki. Wykonanie wydatków przeznaczonych dla parków narodowych na dotacje na współfinansowanie według sprawozdania Rb-28 za wrzesień 2025 r. wynosiło 12,8% planu, a za październik 2025 r. 13,4% planu. NIK zwraca uwagę, że dysponent części mógł sukcesywnie podejmować decyzje o blokadach zgłoszonych nadwyżek.

(akta kontroli str. 1459-1468, 1527-1534, 2413-2425)

Zdaniem NIK niezwłoczne podejmowanie decyzji o blokadach planowanych wydatków przez dysponentów umożliwiają Ministrowi Finansów skuteczne i najbardziej optymalne zarządzanie płynnością budżetu państwa, co jest szczególnie istotne na końcowym etapie jego realizacji.

2. Dyrektor Departamentu Leśnictwa i Łowiectwa⁴⁸ nie zapewniła niezwłocznego zawarcia dwóch porozumień⁴⁹ dotyczących udzielenia dotacji celowych dla Powiatu Biłgorajskiego z przeznaczeniem na prowadzenie pozaszkolnego punktu katechetycznego dla uczniów uczęszczających na zajęcia z religii przy parafii polskokatolickiej w Majdanie Nepryskim, co było działaniem nierzetelnym.

Porozumienie nr 29/DB/2025 zostało zawarte 29 maja 2025 r., tj. 147 dni od rozpoczęcia okresu na jaki zostało zawarte, natomiast porozumienie nr 56/DB/2025 zostało zawarte 5 grudnia 2025 r., tj. 95 dni od rozpoczęcia okresu na jaki zostało zawarte.

Dyrektor DLiŁ wyjaśniła, iż „Przepisy regulujące finansowanie nauki religii nie wskazują, że rozpoczęcie realizacji i finansowania zadania może nastąpić dopiero po podpisaniu porozumienia”. Zawarcie porozumienia wymaga bowiem przeprowadzenia niezbędnych uzgodnień oraz przeliczenia kwoty dotacji przez beneficjenta”.

Ponadto Dyrektor wyjaśniła, iż podpisanie porozumienia nie jest możliwe przed rozpoczęciem realizacji zadania z uwagi na zmianę stawek wynagrodzenia nauczycieli wchodzącą w życie 1 stycznia roku kalendarzowego oraz ze względu na organizację roku szkolnego oraz duże prawdopodobieństwo zmiany liczby uczniów zainteresowanych nauką religii w pozaszkolnym punkcie katechetycznym w nowym roku szkolnym.

(akta kontroli str. 211-215)

⁴⁷ Współfinansowanie programów i projektów realizowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 ustawy, z wyłączeniem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 2, pkt 5 lit. c i d oraz pkt 6 ustawy.

⁴⁸ Dalej: „DLiŁ”.

⁴⁹ Porozumienie nr 29/DB/2025 z dnia 29 maja 2025 r. oraz porozumienie nr 56/DB/2025 z dnia 5 grudnia 2025 r., zawarte z Powiatem Biłgorajskim w sprawie ustalenia zasad prowadzenia pozaszkolnego punktu katechetycznego dla uczniów uczęszczających na zajęcia z religii przy parafii polskokatolickiej w Majdanie Nepryskim.

Zgodnie z art. 127 ust. 1 u.f.p. dotacje celowe są to środki przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie zadań. Tym samym ustawodawca nie przewidział możliwości ich refinansowania. Późne podpisanie, nawet na koniec okresu którego dotyczy porozumienie, porozumień będących podstawą udzielenia dotacji celowej NIK ocenia jako działanie nierzetelne, szczególnie mając na uwadze, iż dotyczą one zadań cyklicznych i powtarzalnych.

NIK zwraca uwagę, że zawarte porozumienia były podstawą do udzielenia dwóch dotacji celowych, co jest istotne z punktu widzenia prawidłowości finansowania zadań. Liczba uczniów uczęszczających na zajęcia katechetyczne zawsze może ulec zmianie w trakcie roku szkolnego, co zmaterializowało się również w przypadku porozumienia nr 56/DB/2025, które podpisane zostało 5 grudnia 2025 r., i obejmowało koszty nauki przypadające na dwóch uczniów Zespołu Szkół Leśnych w Biłgoraju, natomiast jeden z uczniów zrezygnował z uczęszczania na lekcje religii już 20 listopada 2025 r., a MKiŚ nie posiadał, na dzień podpisania porozumienia, tej informacji. W konsekwencji, późne podpisanie porozumienia nie uchroniło dotującego przed wypłatą dotacji w wysokości wyższej aniżeli rzeczywiste potrzeby w dniu zawarcia porozumienia.

Dyrektor DLiK wyjaśniła „(...)”. Szkoła nie przekazała organowi tej informacji, mimo że powinna to uczynić. Wpływ na to miały zmiany kadrowe na stanowisku dyrektora placówki. Porozumienie zostało zawarte w oparciu o dane przedstawione przez szkołę przed rezygnacją ucznia z lekcji religii. Nowy dyrektor poinformował MKiŚ o zmianie liczby uczniów uczestniczących w nauce religii dopiero na etapie rozliczenia dotacji. Szkoła została poinstruowana o obowiązku niezwłocznego przekazywania informacji o każdej zmianie liczby uczniów uczestniczących w nauce religii w pozaszkolnym punkcie katechetycznym.”

(akta kontroli str. 211-215)

3. Dyrektor DLiK⁵⁰ i Dyrektor DB⁵¹ w ramach rozliczenia umowy nr 25/DB/2025 zawartej 10 marca 2025 r. z PGL LP zatwierdziły wydatki dotyczące zadań realizowanych poza okresem objętym umową, co było niezgodne z § 1 ust. 1 tej umowy, który stanowi iż dotacja celowa została udzielona na „realizację zadań zleconych Dotowanemu przez administrację rządową, (...), w okresie od dnia 1 stycznia 2025 roku do dnia 31 grudnia 2025 roku,”

W 2025 roku Minister udzieliła dotacji celowej PGL LP w wysokości 650 tys. zł z przeznaczeniem m.in. na wykonywanie zadań związanych z realizacją programów współfinansowanych ze źródeł zagranicznych, o których mowa w art. 54 pkt 8 u.o.l., zleconych Dotowanemu przez administrację rządową, w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2025 r.

(akta kontroli str. 65-87)

W rozliczeniu dotacji, w części dotyczącej zadań, realizowanych przez Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych, związanych z realizacją programów współfinansowanych ze źródeł zagranicznych, dyrektor DLiK, oraz dyrektor DB, zatwierdziły wydatki poniesione w 2025 r. łącznie w wysokości 6,9 tys. zł, jednak dotyczące zadań realizowanych w 2024 r., (m.in. serwis drukarek, kurs języka angielskiego dla pracownika, usługi telefonii, licencje, utrzymanie serwisów, usługa sprzątnia, nagroda motywacyjna), co było niezgodne z § 1 ust. 1 zawartej umowy dotacji nr 25/DB/2025.

Dyrektor DB wyjaśniła, iż „W rozliczeniu umowy dotacji nr 25/DB/2025 udzielonej PG LLP ujęto wyłącznie wydatki faktycznie poniesione przez Dotowanego w roku budżetowym 2025,

⁵⁰ Akceptująca rozliczenie pod względem merytorycznym.

⁵¹ Zatwierdzająca rozliczenie pod względem finansowym.

zgodnie z zasadą kasowego rozliczania dotacji celowych. (...) Mając na uwadze powyższe, w rozliczeniu dotacji za 2025 r. uwzględniono również wydatki wynikające z dokumentów księgowych wystawionych w 2024 r., stanowiących koszty grudnia 2024 r., których termin zapłaty przypadał na rok 2025. Dokumenty te nie mogły zostać ujęte w rozliczeniu dotacji za rok 2024, gdyż w tym roku nie doszło do poniesienia wydatku w rozumieniu zasady kasowej. Dotacja została przyznana Dotowanemu na realizację zadań zleconych przez administrację rządową, realizowanych w sposób ciągły. W związku z tym ujęcie w rozliczeniu wydatków poniesionych w 2025 r. na realizację zadań o charakterze ciągłym, nawet jeśli wynikają one z dokumentów księgowych wystawionych w roku poprzednim, jest dopuszczalne i uzasadnione. Powyższe potwierdza, że rozliczenie dotacji zostało sporządzone prawidłowo, z zachowaniem zasady kasowego rozliczania dotacji celowych oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami.”.

(akta kontroli str. 114-121)

Dyrektor DLił wyjaśniła, iż: „Skoro dotacja dotyczy finansowania zadań zleconych przez administrację rządową w roku 2025, to koszt opłacony w tym roku spełnia warunek kwalifikowalności. Zgodnie z przyjętą praktyką, liczy się data zapłaty, która w tym przypadku miała miejsce w 2025 roku, a nie data wystawienia dokumentu księgowego. W omawianym przypadku koszt został opłacony w 2025 r., czyli w okresie objętym umową. W związku z tym wydatki spełniają warunek kwalifikowalności i mogły zostać przyjęte do rozliczenia, mimo że dokument księgowy został wystawiony w roku poprzednim. Wynika to z wydatkowego rozliczania dotacji w związku z ciągłością realizacji zadań zleconych (zadanie nie jest jednorazowe – przyznajemy te środki corocznie na zadania realizowane w trybie ciągłym).”.

(akta kontroli str. 222-227)

NIK nie podziela argumentacji dyrektor DLił oraz dyrektor DB. W umowie dotacji wskazano, że środki przyznano na wykonywanie zadań w okresie od 1 stycznia 2025 r. Tym samym finansowanie ze środków dotacji wydatków dotyczących kosztów roku 2024, nawet w sytuacji ich poniesienia po 1 stycznia 2025 r., NIK ocenia jako działanie niezgodne z umową.

Dyrektor DLił wyjaśniła, iż koszty powstałe na przełomie roku, związane z wykonaniem dotacji, Lasy Państwowe cyklicznie zaliczają do czynnych rozliczeń międzyokresowych kosztów. (...) PGL LP zabezpiecza te środki w planie finansowo – gospodarczym zarówno po stronie kosztów jak i przychodów. Po otrzymaniu środków zgodnie z harmonogramem określonym umową, następuje refundacja zobowiązań.

Dyrektor DB wyjaśniła, iż dotacja objęta pytaniem ma charakter celowy i służy realizacji zadań ustawowych o charakterze ciągłym, Realizacja tych zadań nie może być uzależniona wyłącznie od momentu formalnego zawarcia umowy dotacyjnej, gdyż prowadziłoby to do zakłócenia ciągłości wykonywania obowiązków publicznych. Ponadto wyjaśniła, iż PGL LP działa w oparciu o zatwierdzony plan finansowo – gospodarczy, który stanowi podstawę do podejmowania zobowiązań.

(akta kontroli str. 2414-2425, 2516-2518)

NIK zwraca uwagę, że wystąpienie operacji gospodarczej w 2024 r. świadczy o zaciągnięciu przez Dotowanego zobowiązania przed 1 stycznia 2025 r., a tym samym Dotowany powinien posiadać środki na pokrycie tego zobowiązania z innego źródła aniżeli przedmiotowa dotacja celowa.

4. Dyrektor DLił nie zapewniła procedowania, bez zbędnej zwłoki, siedmiu z ośmiu wniosków złożonych przez PGL LP dotyczących uruchomienia środków z poz. 16 rezerw celowych, z przeznaczeniem na wypłatę odszkodowań za szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne (łosie) objęte całoroczną ochroną, co było działaniem nierzetelnym.

W ramach dotacji nr 31/DB/2025 sfinansowano zobowiązania Skarbu Państwa wymienione przez PGL LP w pięciu wnioskach złożonych do MKiŚ o uruchomienie środków rezerwy celowej, z przeznaczeniem na wypłatę odszkodowań za szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne (łośie) objęte całoroczną ochroną. Wnioski te zostały złożone przez PGL LP w okresie od dnia 4 listopada 2024 r. do 18 lutego 2025 r.

W MKiŚ wystąpiono 30 kwietnia 2025 r. do Ministra Finansów z wnioskiem o uruchomienie środków z poz. 16 rezerw celowych z przeznaczeniem na sfinansowanie szkód wymienionych w pięciu wnioskach PGL LP, wskutek czego nie zapewniono niezwłocznego procedowania w przypadku wszystkich tych wniosków, bowiem nastąpiło to odpowiednio 71, 84, 100, 147 i 177 dni od dnia wpływu wniosków PGL LP do MKiŚ.

W przypadku dotacji nr 58/DB/2025 trzy wnioski o uruchomienie środków rezerwy celowej zostały złożone przez PGL LP w okresie od 25 czerwca do 13 października 2025 r., natomiast wniosek Ministra o uruchomienie środków rezerwy celowej został złożony 22 października 2025 r. w systemie TREZOR. Nie zapewniono niezwłocznego procedowania dwóch wniosków PGL LP, bowiem wystąpiono o środki po upływie odpowiednio 47 i 119 dni od dnia złożenia wniosków przez PGL LP.

Stwierdzone postępowanie w zakresie obsługi wniosków PGL LP o uruchomienie środków rezerwy celowej nie zapewniło możliwości niezwłocznego przekazania środków dla PGL LP na pokrycie zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu szkód wyrządzonych przez łośie, będące zwierzętami łownymi całorocznie chronionymi, co w konsekwencji skutkowało wydłużeniem okresu oczekiwania przez osoby poszkodowane na wypłatę odszkodowań. Stwierdzono bowiem przekazanie w 2025 r. PGL LP środków na potrzeby uregulowania ww. zobowiązań w terminie od 56 do 510 dni od dnia sporządzenia protokołu szacowania ostatecznego. Było to między innymi skutkiem agregacji w Ministerstwie wniosków PGL LP przed wystąpieniem do Ministra Finansów o uruchomienie środków z rezerwy celowej.

Dyrektor DLiŁ wyjaśniła, iż PGL LP w ramach wypracowanej praktyki składa w ciągu roku kilka zbiorczych wniosków dotyczących przyznania środków na wypłatę odszkodowań, które stanowią podstawę do wystąpienia przez MKiŚ do Ministra Finansów o uruchomienie środków. Po otrzymaniu decyzji Ministra Finansów, MKiŚ podpisuje umowę dotacji z PGL LP i przekazuje środki z przeznaczeniem na wypłatę odszkodowań. Ponadto wyjaśniła, iż taka praktyka wynika ze złożoności procedury mającej na celu zabezpieczenie i przekazanie środków na wypłatę dotacji. Procedura zabezpieczania środków obejmuje analizę danych dotyczących szkody, ich weryfikację i kontrolę poprawności oraz przygotowanie tabeli z zestawieniami potrzeb finansowych w celu oceny możliwości uruchomienia rezerwy. Każdorazowe uruchamianie procedury dla pojedynczego wniosku generowałoby nieproporcjonalnie duże koszty czasowe i organizacyjne, znacząco obciążając komórki merytoryczne oraz wydłużając postępowanie. Agregowanie wniosków i przekazywanie ich w trybie zbiorczym pozwala na bardziej efektywne wykorzystanie zasobów, usprawnienie procesu analitycznego oraz ograniczenie konieczności wielokrotnego powtarzania tych samych czynności administracyjnych."

Ponadto dyrektor DLiŁ wyjaśniła, iż: „DLiŁ nie występował z odrębnymi wnioskami o wyjaśnienie przyczyn występowania o udzielenie przedmiotowych dotacji kilka miesięcy po podpisaniu protokołu szacowania ostatecznego, z uwagi na znajomość realiów szacowania szkód oraz sposobu przekazywania dokumentów przez podmioty reprezentujące Skarb Państwa. Czas przekazania dokumentacji (protokołów szacowania szkód) wynika z przyjętej ścieżki postępowania (droga służbowa w PGL LP), konieczności weryfikacji ewentualnych nieprawidłowości na poziomie (kolejno) nadleśnictwa, regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych i Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych oraz wyjaśnienia ewentualnych wątpliwości przed wysłaniem wniosku do MKiŚ"

(akta kontroli str. 222-227, 2520-2522, 2540-2542)

NIK zauważa, iż ww. organizacja procesu wnioskowania o uruchomienie środków rezerwy celowej na podstawie kilku wniosków składanych przez PGL LP miała na celu uproszczenie pracy w MKiŚ oraz efektywne wykorzystanie zasobów po stronie MKiŚ, jednak nie pozostawało bez wpływu na okres oczekiwania przez osoby poszkodowane na wypłatę odszkodowań, co nie zapewniało zabezpieczenia interesu osób poszkodowanych.

Zebrane w toku kontroli dowody nie potwierdzają stanowiska, że złożona i czasochłonna procedura weryfikacji wniosku PGL LP a następnie przygotowania wniosku do Ministra Finansów uniemożliwiała niezwłoczne załatwienie sprawy. W przypadku umowy dotacji nr 58/DB/2025 wniosek do Ministra Finansów został sporządzony w MKiŚ 9 dni po wpływie ostatniego z trzech wniosków PGL LP, który zawierał wykaz 85 protokołów szacowania ostatecznego, co bezsprzecznie wskazuje na możliwość niezwłocznego procedowania spraw.

Nieokreślenie przez ustawodawcę w art. 50 ww. ustawy terminu wypłaty odszkodowania nie uprawnia do swobodnego kreowania terminu regulowania zobowiązań Skarbu Państwa. W skrajnych przypadkach przekazanie środków PGL LP nastąpiło dopiero po upływie nawet 510 dni od dnia podpisania protokołu szacowania ostatecznego. Wdrożone mechanizmy kontroli zarządczej w MKiŚ powinny zapewniać bieżące, niezwłoczne regulowanie szkód, w ściśle określonych terminach, z zachowaniem równego traktowania osób poszkodowanych.

Dyrektor DLIŁ wyjaśniła, iż „Kwestia doprecyzowania procedury szacowania szkód łowieckich przez podmioty reprezentujące Skarb Państwa, w tym PGL LP, będzie przedmiotem analizy Zespołu do spraw zmian systemowych w łowiectwie – organu pomocniczego Ministra Klimatu i Środowiska, którego zadaniem jest wypracowanie rekomendacji do zmian przepisów ustawy – Prawo łowieckie i rozporządzeń wykonawczych.”

(akta kontroli str. 533-538)

Zespół do spraw zmian systemowych w łowiectwie został powołany Zarządzeniem Minister Klimatu i Środowiska z dnia 29 grudnia 2025 r. Z wyjaśnień przewodniczącego tego Zespołu wynika, iż do dnia zakończenia kontroli kwestia wypracowania rozwiązań mających na celu skrócenie okresu od podpisania protokołu szacowania ostatecznego do wypłaty odszkodowania nie była tematem prac Zespołu i zostanie poddana analizie w kolejnych miesiącach.

(akta kontroli str. 554a)

5. Brak zapewnienia, przez zastępcę dyrektora DOP, rzetelnej weryfikacji spełnienia obowiązków informacyjnych przez jednego z trzech Dotowanych wynikających z umowy dotacji nr 1/DB/2025 oraz z § 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 maja 2021 r. w sprawie określenia działań informacyjnych podejmowanych przez podmioty realizujące zadania finansowane lub dofinansowane z budżetu państwa lub z państwowych funduszy celowych⁵².

Zgodnie § 9 zawartej umowy dotacji nr 1/DB/2025, Dotowany był zobowiązany do podjęcia działań informacyjnych dotyczących finansowania zadań zgodnie z art. 35a-35d u.f.p. oraz rozporządzeniem w sprawie działań informacyjnych. Informację zamieszczono na stronie internetowej dotowanego, jednak jej treść oraz forma nie spełniały wymogów określonych w § 7 rozporządzenia w sprawie działań informacyjnych takich jak barwy Rzeczypospolitej

⁵² Dz.U. 2021 poz. 953, dalej: „Rozporządzenie w sprawie działań informacyjnych”.

Polskiej i wizerunek godła Rzeczypospolitej Polskiej, rodzaj dotacji budżetowej, wartość finansowania lub dofinansowania, całkowitą wartość zadania, krótki opis zadania.

Zastępca dyrektora DOP wyjaśnił, iż „w ramach działań korygujących zostało przygotowane pismo do parków narodowych, w którym zwrócono uwagę na konieczność udzielania informacji o uzyskanym dofinansowaniu w sposób pełny i rzetelny, ze szczególnym uwzględnieniem wskazania źródła finansowania oraz wskazania instytucji udzielającej dofinansowania. Pismo ma na celu zapewnienie, aby publikowane informacje były zgodne z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 maja 2021 r.”. Pismo zostało wysłane w dniu 16 marca 2026 r.

(akta kontroli str. 271-280, 292-294a, 1582-1589)

6. W trzech⁵³ z siedmiu umów dotacji Minister nie zapewniła określenia szczegółowego opisu zadań, w tym celów, wbrew dyspozycji z art. 150 pkt 1 u.f.p., oraz nie zapewniła określenia wydatków oraz mierników dla poszczególnych zadań, co skutkowało brakiem możliwości weryfikacji wydatków poniesionych na realizację poszczególnych zadań oraz weryfikację na jakim poziomie zostały zrealizowane poszczególne zadania.

W 2025 r. Minister udzieliła dotacji dla Kampinoskiego Parku Narodowego na podstawie umowy nr 1/DB/2025, dla Białowieskiego Parku Narodowego na podstawie umowy nr 3/DB/2025⁵⁴ oraz dla PGL LP na podstawie umowy nr 25/DB/2025⁵⁵. W przypadku tych umów dotacji nie określono szczegółowego opisu zadań przewidzianych do realizacji ze środków dotacji, nie dokonano podziału środków na poszczególne zadania oraz nie określono celów na jakie dotacje zostały przyznane. Ponadto w umowach nie określono wskaźników i planowanych do osiągnięcia ich wartości dla oczekiwanych efektów, co uniemożliwiło ustalenie, na etapie rozliczenia, czy wszystkie zadania zostały zrealizowane oraz w jakim stopniu osiągnięto zaplanowane cele. W przedmiotowych umowach określono ogólnie, tak jak w art. 8b u.o.p. oraz w art. 54 pkt 8 u.o.l., przeznaczenie środków dotacji.

W odniesieniu do dotacji przyznanych dla parków narodowych, zastępca dyrektora DOP wyjaśnił, iż „brak szczegółowego określenia w umowach dotacji 1/DB/2025 oraz 3/DB/2025 opisu poszczególnych zadań oraz celów, na które przyznano środki, wynikał ze specyfiki finansowanych działań oraz charakteru funkcjonowania parków narodowych. (...) W umowach dotacji wskazywano ogólny zakres przeznaczenia środków finansowych zgodny z zadaniami parków narodowych, określonymi w ustawie o ochronie przyrody, natomiast szczegółowy zakres rzeczowy realizowanych działań był określany w dokumentach planistycznych (...) Przyjęcie takiego rozwiązania umożliwiało dostosowanie realizowanych działań do aktualnych potrzeb ochrony przyrody oraz warunków przyrodniczych występujących na obszarze danego parku narodowego, przy jednoczesnym zachowaniu zgodności z przepisami prawa oraz celami określonymi w dokumentach planistycznych.”.

W zakresie ujęcia w umowie ogólnych kwot, bez podziału środków na poszczególne realizowane zadania zastępca dyrektora DOP wyjaśnił „Przyjęcie rozwiązania polegającego na

⁵³ Dot. umowy nr 1/DB/2025 zawartej z Kampinoskim Parkiem Narodowym oraz umowy nr 3/DB/2025 oraz 25/DB/2025.

⁵⁴ Z przeznaczeniem na prowadzenie działań ochronnych w ekosystemach Parków, zmierzających do zachowania różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej i walorów krajobrazowych, przywrócenia właściwego stanu zasobów i składników przyrody oraz odtworzenia zniekształconych siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin, siedlisk zwierząt lub siedlisk grzybów; udostępnianiem obszaru Parku; prowadzenie działań związanych z edukacją przyrodniczą.

⁵⁵ Z przeznaczeniem na sporządzanie planów zalesienia lub inwestycji, o których mowa w art. 35 ust. 5 u.o.l., dla zalesień wykonywanych lub inwestycji realizowanych w ramach Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027; oraz na pełnienie zadań związanych z realizacją programów współfinansowanych ze źródeł zagranicznych, o których mowa w art. 54 pkt 8 u.o.l.

określeniu kwoty ogólnej umożliwiło wykorzystanie środków zgodnie z bieżącymi potrzebami ochrony przyrody oraz realizowanymi działaniami, przy jednoczesnym zachowaniu zgodności z przeznaczeniem określonym w umowie dotacji.”.

(akta kontroli str. 318-321)

W odniesieniu do braku mierników wyjaśnił, iż „planowane wartości mierników określających stopień realizacji celów są określane w planach działalności parków narodowych na rok następny, sporządzanych i przekazywanych w roku poprzedzającym zawarcie umowy dotacji. Tym samym zapewnione jest wcześniejsze planowanie wartości docelowych oraz możliwość ich weryfikacji na poziomie systemowym.”.

(akta kontroli str. 547-549)

Dyrektor DB wyjaśniła, iż „Dotacja obejmuje finansowanie działań mieszczących się w katalogu określonym w § 2 umowy, a zakres rzeczowy poszczególnych zadań może ulegać doprecyzowaniu na etapie realizacji, w zależności od bieżących potrzeb ochronnych oraz warunków przyrodniczych. Z tego względu na etapie zawierania umowy nie jest możliwe precyzyjne określenie kwot przypadających na każde zadanie.”

W odniesieniu do niezawarcia katalogu działań w umowie nr 25/DB/2025 zawartej z PGL LP dyrektor DLiŁ wyjaśniła, że „Umowa dotacji nie precyzuje szczegółowego katalogu działań przewidzianych do realizacji (...) Określone w umowie przeznaczenie dotacji w tym zakresie jest spójne z brzmieniem art. 54 pkt 8 u.o.l., z którego wynika, że celem jest właśnie umożliwienie realizacji przez Lasy Państwowe programów współfinansowanych ze źródeł zagranicznych.” Zgodnie z wyjaśnieniami dyrektor z przedłożonego rozliczenia, zawierającego zestawienie wydatków „wynika pośrednio, jakie cele dzięki tym wydatkom mogły zostać osiągnięte.”.

(akta kontroli str. 249-252)

Ponadto we wzorze rozliczenia dotacji, w części dotyczącej zadań realizowanych przez Regionalne Dyrekcje Lasów Państwowych⁵⁶, związanych ze sporządzaniem planów zalesienia lub inwestycji, o których mowa w art. 35 ust. 5 u.o.l. nie zawarto wymogu przedstawienia wysokości poniesionych przez RDLP wydatków, dat ich poniesienia ani okresu którego dotyczą, stąd niemożliwe było zweryfikowanie czy przedstawione w rozliczeniu kwoty dotyczyły wydatków związanych z zadaniami na które udzielono dotacji. W rozliczeniu przedstawiono jedynie daty przekazania środków przez PGL LP dla RDLP, liczbę wykonanych planów zalesień lub inwestycji oraz kwoty ogółem dotyczące wykonania w/w planów.

Dyrektor DLiŁ wyjaśniła, iż „Z treści rozliczenia wynika, że wydatki RDLP w przedstawionej kwocie zostały poniesione w okresie określonym w umowie na sporządzanie planów zalesienia lub inwestycji, o których mowa w art. 35 ust. 5 u.o.l., dla zalesień wykonywanych lub inwestycji realizowanych w ramach Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023- 2027. Wskazanie ilości (sztuk) wykonanych planów stanowi wystarczającą informację w tym zakresie.”.

W zakresie braku mierników dyrektor DLiŁ wyjaśniła, iż „w przypadku zadania obejmującego sporządzanie planów zalesienia lub inwestycji, o których mowa w art. 35 ust. 5 u.o.l., liczba opracowywanych dokumentów jest zmienna i zależy wyłącznie od liczby wniosków składanych przez podmioty niezależne, tj. posiadaczy lasów lub gruntów przeznaczonych do zalesienia. Ani Dotujący, ani Dotowany nie mają możliwości przewidzenia skali zapotrzebowania w danym roku. (...) W związku z powyższym, określanie wskaźników byłoby

⁵⁶ Dalej: „RDLP”.

niecelowe, ponieważ ich realizacja pozostawałaby poza wpływem Dotowanego i nie mogłaby stanowić obiektywnej podstawy oceny wykonania zadania.”

(akta kontroli str. 222-227)

W ocenie NIK brak szczegółowego opisu zadania, w tym, brak mierników i ich wartości planowanych do osiągnięcia uniemożliwiało monitorowanie stopnia realizacji celu. Ponadto pozostawienie możliwości wykorzystywania środków dotacji celowej w zależności od bieżących potrzeb nie jest odpowiedzią na wymagania ustawodawcy określone w art. 126, 127, 150 u.f.p., Bowiem dotacje celowe winny być przeznaczone na ściśle określony cel, zadanie lub inwestycję i podlegać szczególnym zasadom rozliczania. Podobnie dorozumiane określenie celów, poprzez przedstawione w rozliczeniu wydatki, również nie spełnia wymogów wynikających z art. 150 pkt 1 u.f.p.

Ustawodawca w art. 127 ust. 1 określił, że dotacje celowe są przekazywane m.in. na dofinansowanie zadań ustawowych lub własnych dotowanego. Z kolei w art. 150 pkt 1 i 4 u.f.p. nałożył obowiązek na dotującego określenia szczegółowego opisu zadania i celów, tym samym poziom szczegółowości zadań i celów w umowie dotacji nie może być tożsamy z celami i zadaniami ustawowymi. Ze względu na fakt, że ww. trzy umowy dotacji nie określały ww. kwestii nie zapewniono możliwości rozliczenia przedsięwzięć dofinansowanych w ramach umowy dotacji w sposób zapewniający rzetelne ustalenie czy osiągnięto najlepsze efekty z poniesionych nakładów, o czy mowa w art. 44 ust. 3 pkt 1 u.f.p.

Ponadto, w trakcie kontroli ustalono, iż MKiŚ nie prowadziło również kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji, do których było uprawnione zgodnie z zawartymi umowami. Zgodnie z art. 175 ust. 2 u.f.p. kontrole mogą obejmować m.in. zgodność wydatków z planowanym przeznaczeniem, prawidłowość wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa, pod względem zgodności z przeznaczeniem oraz wysokości wykorzystanej dotacji a stopniem realizacji zadań przewidzianych do sfinansowania dotacją z budżetu państwa.

Mając na uwadze nieokreślenie w umowach szczegółowego opisu zadań, celów oraz mierników wraz z oczekiwanymi ich wartościami oraz nieprowadzenie kontroli udzielonych dotacji, NIK stwierdza, iż MKiŚ nie wykorzystowało wszystkich mechanizmów kontroli zarządczej, pozwalających na rzetelne ustalenie czy zadania zostały zrealizowane zgodnie z zawartymi umowami.

1.1.2 Wydatki budżetu państwa – dysponent III stopnia

Na podstawie ustawy budżetowej na rok 2025 (w części 41), w oparciu o przyznane limity Dyrektor Generalna MKiŚ opracowała plan finansowy wydatków MKiŚ (dysponenta III stopnia) na 2025 r. W planie tym wydatki budżetu państwa ustalono pierwotnie w wysokości 69 664 tys. zł. W trakcie roku plan wydatków został zwiększony *per saldo* o 22 768,9 tys. zł do 92 432,9 tys. zł, tj. o 32,7%. Zmiany wynikały ze zwiększenia limitu środkami z rezerw celowych *per saldo* o 22 878,7 tys. zł oraz zmniejszenia o 109,9 tys. zł decyzjami dysponenta części przenoszącymi wydatki do części 51.

(akta kontroli str. 2453-2477)

W 2025 r. limit wydatków Ministerstwa (dysponenta III stopnia) w części 41 nie został zwiększony środkami z rezerwy ogólnej.

(akta kontroli str. 2453-2477)

W części 41 plan finansowy MKiŚ (dysponenta III stopnia) został zwiększony *per saldo* o 22 878,7 tys. zł środkami z pięciu pozycji rezerw celowych, z których wykorzystano 18 783,2 tys. zł (82,1% uruchomionych środków), z tego:

- z poz. 19 rezerw celowych „na zmiany organizacyjne i nowe zadania (w tym na skutki przechodzące)” z 152 tys. zł – wykorzystano 119,1 tys. zł (tj. 78,4% uruchomionych środków);
- z poz. 20 rezerw celowych na „Środki na szkolenia i wynagrodzenia na nowe mianowania urzędników służby cywilnej oraz skutki przechodzące” z 46,7 tys. zł – wykorzystano 46,6 tys. zł (tj. 99,8% uruchomionych środków);
- z poz. 44 rezerw celowych na „Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych” z 10 848,5 tys. zł wykorzystano 7669,5 tys. zł (tj. 70,7% uruchomionych środków);
- z poz. 62 rezerw celowych na „przygotowanie i realizację zadań związanych z objęciem i sprawowaniem przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE w pierwszej połowie 2025 roku, w tym na rekompensaty pieniężne dla żołnierzy oraz funkcjonariuszy za pełnienie służby w czasie przekraczającym ustawowo przypisany wymiar czasu służby” z 3898 tys. zł wykorzystano 3454,7 tys. zł (tj. 88,6% uruchomionych środków);
- z poz. 59 rezerw celowych na „Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej” z 7 933,6 tys. zł wykorzystano 7493,3 tys. zł (tj. 94,5% uruchomionych środków).

Szczegółowym badaniem w części 41 objęto sześć decyzji Ministra Finansów⁵⁷, wydanych w 2025 r. na wniosek Ministra, łącznie na 1835,8 tys. zł, w przypadku trzech decyzji dokonano korekty. Ogółem uruchomiono 1799,9 tys. zł. Środki wykorzystano w wysokości 1335,5 tys. zł na sfinansowanie realizacji przedsięwzięcia pn. „Zapewnienie zakwaterowania osobom oddelegowanym na wzmocnienie Stałego Przedstawicielstwa RP przy UE w związku ze sprawowaniem polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w I połowie 2025 roku”; na obsługę postępowania arbitrażowego w sprawach pozwów PDZ (UK) Limited oraz PD Co Holdings (UK) Limited przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej. Środki zostały wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem tej pozycji rezerw celowych.

(akta kontroli str. 2453-2477)

W 2025 r. zrealizowane wydatki MKiŚ (dysponenta III stopnia) wyniosły 87 530,4 tys. zł, tj. 94,7% planu po zmianach, w tym wydatki na finansowanie i współfinansowanie projektów z udziałem środków z budżetu UE.

W strukturze zrealizowanych wydatków dysponenta III stopnia⁵⁸ wydatki bieżące jednostek budżetowych stanowiły 99% (86 698,4 tys. zł) planowanych wydatków ogółem, wydatki majątkowe zrealizowano w wysokości 686,6 tys. zł, co stanowiło 0,8% planu wydatków ogółem, a świadczenia na rzecz osób fizycznych 145,4 tys. zł (0,2% planu wydatków ogółem).

Szczegółowym badaniem pod względem gospodarności, legalności, celowości i rzetelności objęto wydatki Ministerstwa (dysponenta III stopnia) udokumentowane 43 dowodami księgowymi łącznie na 15 771,4 tys. zł. Doboru próby do badania dokonano z zastosowaniem metody MUS⁵⁹ - 37 dowodów łącznie na 14 916,4 tys. zł, stanowiące 17% ogółu wydatków poniesionych przez Ministerstwo a pozostałe dowody wybrano w sposób celowy, według osądu kontrolera, łącznie na 855 tys. zł. Spośród ww. 43 dowodów w przypadku trzech dowodów na łączną kwotę 210,8 tys. zł

⁵⁷ Decyzja nr MF/FG2.4143.3.120.MF.1830 z 5 maja 2025 r.; Decyzja nr MF/FG2.4143.3.351.2025.MF.5835 z 15 października 2025 r.; Decyzja nr MF/FG2.4143.3.166.2025.MF.2025; Decyzja nr MF/WM8.4143.3.284.2025.MF.1004 z 17 marca 2025 r.; Decyzja nr MF/WM8.4143.3.410.2025.MF.1782 z 25 kwietnia 2025 r.; Decyzja nr MF/WM8.4143.3.301.2025.MF.1070 z 20 marca 2025 r.

⁵⁸ W porównaniu do 2024 r.: wydatki bieżące były wyższe o 12 019,1 tys. zł; wydatki majątkowe były wyższe o 62,3 tys. zł; świadczenia na rzecz osób fizycznych były wyższe o 17,9 tys. zł.

⁵⁹ Metoda monetarna.

dotyczących dwóch umów⁶⁰ na świadczenie kompleksowych usług w ramach organizacji wydarzeń na rzecz MKiŚ na terenie kraju oraz poza granicami stwierdzono nieprzestrzeganie zapisów tych umów w odniesieniu do procedury udzielania zleceń (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”). W przypadku pozostałych badanych 40 dowodów księgowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 2214-2217, 2276-2280, 2302-2324, 2453-2477)

Blokowanie planowanych wydatków

W planie wydatków dysponenta III stopnia zablokowane do końca 2025 r. wydatki (ośmioma decyzjami) wyniosły łącznie 4042,5 tys. zł, co stanowiło 4,4% ogółu planowanych wydatków (plan po zmianach) i 17,3% wszystkich blokad w części 41. Ze środków uruchomionych z rezerw celowych zablokowano łącznie 3869,3 tys. zł. Podjęte decyzje o blokowaniu planowanych wydatków wynikały m.in.:

- ze zmiany harmonogramu postępowania przez Sąd Najwyższy w Londynie, braku realizacji planowanego etapu 4 w ramach zawartej umowy z kancelarią prawną obsługującą Rzeczpospolitą Polską w postępowaniu arbitrażowym;
- z oszczędności powstałych przy organizacji i przeprowadzaniu spotkań oraz wydarzeń w kraju związanych z przygotowaniem i sprawowaniem polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w I połowie 2025 r.;
- z oszczędności przy realizacji zadania: „Wsparcie procesu negocjacyjnego oraz realizacja zadań związanych z wypełnieniem obowiązków wynikających z porozumień międzynarodowych oraz współpracy międzynarodowej” wynikających z niższych wydatków na podróże zagraniczne, ekspertyzy.

W jednym przypadku dysponent III stopnia nie podjął działań w celu dokonania korekty decyzji uruchamiającej środki z rezerwy celowej poz. 62, a wniosek o zablokowanie oszczędności przekazał do dysponenta części 41 53 dni po uzyskaniu informacji o ich powstaniu (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1527-1530, 1535-1542, 1566-1568, 1597-1600, 1814-1827)

Zatrudnienie i wynagrodzenie

Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70 w części 41 w Ministerstwie (dysponent III stopnia) wyniosło w 2025 r. 294,07 osób i było o 1,6 osoby (o 0,5%) wyższe niż w roku poprzednim.

W planie po zmianach środki na wynagrodzenia wyniosły 47 267,6 tys. zł, z których wykorzystano 47 231,8 tys. zł (99,9% planu). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto wyliczone na podstawie danych zawartych w Rb-70 wyniosło 13,4 tys. zł i było o 6% wyższe od przeciętnego wynagrodzenia w 2024 r.

Dyrektor BZKL wyjaśniła, m.in. że wzrost zatrudnienia wynikał głównie z przyznania nowych etatów do przygotowania i koordynacji wdrażania przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1115 w sprawie udostępniania na rynku unijnym oraz wywozu z Unii Europejskiej niektórych towarów i produktów związanych z wylesianiem i degradacją lasów oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 995/2010, realizacji zobowiązań ustawowych Ministra oraz koordynacja inicjatyw i zobowiązań innych resortów, jednostek podległych i nadzorowanych, związanych z realizacją celów rozporządzeniem Parlamentu i Rady w sprawie odbudowy zasobów

⁶⁰ Znak: BDG-wl/2/2025 z 8 stycznia 2025 r. oraz BDG-wl/54/2025 z 24 listopada 2025 r.

przyrodniczych (2024/1991) oraz realizacji zadań wynikających z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1991 w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych.

(akta kontroli str. 1321-1130, 1433-1440)

Ponadto dyrektor BZKL wyjaśniła, m.in., że wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w 2025 r. wynikał głównie z wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, obligatoryjnej zmiany w wysokości dodatków służby cywilnej oraz dodatków stażowych, otrzymania dodatkowych środków z rezerw celowych oraz na realizację projektów.

(akta kontroli str. 1321-1130)

W 2025 r. w Ministerstwie (dysponent III stopnia) z części 41 wypłacono nagrody 128 osobom, łącznie w wysokości 430,9 tys. zł.

W Ministerstwie w 2025 r. trzem pracownikom zatrudnionym w części 41 wypłacono środki pochodzące z Funduszu Cyberbezpieczeństwa, tj. ze środków pozabudżetowych, kwotę w łącznej wysokości 197 tys. zł.

(akta kontroli str. 1394-1403, 1433-1444)

Ekwiwalent za urlop wypoczynkowy

W 2025 r. Ministerstwie (dysponent III stopnia) z części 41 wypłacono ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy pięciu osobom w łącznej wysokości 30 tys. zł. Szczegółowemu badaniu poddano wszystkie wypłacone ekwiwalenty. Wypłaty ekwiwalentu w czterech przypadkach (z pięciu) nastąpiły w związku ze złożeniem wypowiedzenia umowy o pracę przez pracownika oraz w jednym przypadku (z pięciu) ze względu na upływ czasu, na który umowa o pracę została zawarta. Żadnego z pracowników, któremu wypłacono ekwiwalent nie zwolniono ze świadczenia pracy w okresie wypowiedzenia. Wystąpił jeden przypadek nierzetelnego ustalenia wymiaru urlopu przysługującego z tytułu zatrudnienia w 2025 r., co skutkowało wypłatą ekwiwalentu za niewykorzystany, w okresie wypowiedzenia, urlop wypoczynkowy w wymiarze pięciu dni (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”). W pozostałych badanych przypadkach nie stwierdzono wydatków bez podstawy prawnej, niecelowych, nierzetelnych i niegospodarnych. W pozostałych trzech (z pięciu) przypadkach wypłata ekwiwalentu nastąpiła ze względu na nieobecność pracownika spowodowaną chorobą oraz w jednym (z pięciu) przypadku ze względu na potrzebę zakończenia przez pracownika prowadzonych spraw.

(akta kontroli str. 1206-1302)

Wydatki majątkowe

Na wydatki majątkowe w MKiŚ (dysponent III stopnia) zaplanowano (według planu po zmianach) 694,8 tys. zł. Wykonanie wyniosło 686,6 tys. zł, tj. 98,8% planu po zmianach. Ogółem wg planu po zmianach w zakresie wydatków majątkowych zaplanowano do wykonania trzy zadania. Wydatki poniesiono na zakup: infrastruktury sieciowej i serwerowej, w tym zakup przełączników; wsparcie działań Ministra w obszarze działań edukacyjno-informacyjno-promocyjnych z zakresu ochrony różnorodności biologicznej (prawa autorskie) oraz zakup sprzętu specjalistycznego.

Szczegółowym badaniem objęto realizację dwóch zadań majątkowych, w tym jednego wprowadzonego do realizacji w planie po zmianach:

- dostawę, montaż i uruchomienie w budynku MKiŚ bramek uchylnych. Wydatki na to zadanie zostały zrealizowane na poziomie 98,9% planu po zmianach;

- zakup praw autorskich w związku z przygotowaniem i realizacją ogólnopolskiej kampanii informacyjno-edukacyjnej na temat różnorodności biologicznej skierowanej do dzieci. Wydatek na to zadanie został zrealizowany na poziomie 100% planu po zmianach.

Analiza wydatków majątkowych wykazała, że realizacja tych wydatków była gospodarna oraz osiągnięto zaplanowane efekty rzeczowe i.

(akta kontroli str. 1948-1951, 2453-2477)

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych

Na świadczenia na rzecz osób fizycznych w Ministerstwie (dysponent III stopnia) wydatkowano 114,1 tys. zł, tj. 99,2% planu po zmianach. Głównymi rodzajami wypłaconych świadczeń finansowych były: zwrot kosztów zakupu okularów korygujących wzrok, ekwiwalent za zakup odzieży roboczej/ochronnej, ryczałt za energię elektryczną, odszkodowania z tytułu wyroków sądu pracy.

(akta kontroli str. 1410-1413)

Udzielanie zamówień publicznych

W 2025 r., w MKiŚ terminowo wywiązano się z obowiązków: publikacji i zapewnienia aktualności planu postępowań o udzielenie zamówień publicznych oraz przekazania Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych do 1 marca 2026 r. sprawozdania o udzielonych zamówieniach w 2025 r., w tym o zamówieniach finansowanych z części 41. Rejestr zamówień publicznych prowadzony był na bieżąco.

Zamówienia realizowane były zarówno w trybach przewidzianych ustawą p.z.p. jak również w trybach pozaustawowych, dla których w MKiŚ obowiązywały „Procedury pzp” określające sposób prowadzenia zamówień oraz obowiązki poszczególnych komórek organizacyjnych prowadzących postępowania.

(akta kontroli str. 2453-2477)

Szczegółowym badaniem objęto jedno postępowanie udzielone w trybie ustawy p.z.p. (przetarg nieograniczony) na realizację zamówienia pn.: „Świadczenie kompleksowych usług w ramach organizacji wydarzeń na rzecz MKiŚ, na terenie Rzeczypospolitej Polskiej lub poza jej granicami” nr BDGwzp-260/14/2025/bk⁶¹ w wyniku, którego 24 listopada 2025 r. zawarto umowę na maksymalną kwotę brutto 12 276,5 tys. zł. W 2025 r. z tej kwoty wydatkowano 601,3 tys. zł, w tym w ramach wydatków w części 41 - 74,5 tys. zł.

Zamówienie zostało przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Suplemencie do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej TED w dniu 16 lipca 2025 r. Zamówienie zostało przeprowadzone w terminach określonych w ustawie p.z.p., komunikacja z oferentami prowadzona była w formie elektronicznej przy użyciu platformy e-zamówienia. Wszelkie informacje oraz ogłoszenia zostały zamieszczone na platformie w zakresie i terminach określonych ustawą p.z.p.

W ramach tego postępowania nie udokumentowano oceny zasadności utajnienia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny, złożonych przez wykonawcę, którego oferta została wybrana, (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

⁶¹ Dalej: „postępowanie BDGwzp-260/14/2025/bk”.

Badaniem objęto również dwa postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wg Procedury pzp, w obydwu przypadkach z uwagi na wartość zamówienia nieprzekraczającą 130 tys. zł netto, tj.:

- usługa wykonania „Analizy potencjalnych ryzyk związanych z procesem wzmocnienia przyrodniczych funkcji lasów, w tym ocena potencjału kompensacji podaży surowca drzewnego w związku z procesami zamierania drzewostanów” wartość udzielonego zamówienia oraz wydatki w 2025 r. wyniosły 159,6 tys. zł.⁶²;
- usługa wykonania „Opracowania siódmego krajowego raportu z wdrażania Konwencji o różnorodności biologicznej (CBD).”⁶³ wartość udzielonego zamówienia wyniosła 100 tys. zł. brutto, natomiast wydatkowano w 2025 r. 82 tys. zł. Niższe wydatkowanie wynikało z obniżenia wynagrodzenia z uwagi na niewykonanie przez Wykonawcę pełnego zakresu umowy oraz z nałożenia na Wykonawcę kary umownej za brak dochowania terminów zawartych w umowie.

Poniesione z tytułu realizacji zamówień wydatki były celowe, gospodarne oraz służyły realizacji zadań MKiŚ.

Przy udzielaniu badanych zamówień, realizowanych w trybach pozaustawowych, MKiŚ stosowało zasadę jawności, przejrzystości oraz równego traktowania wykonawców. Ogłoszenia były publikowane na stronie MKiŚ, a z przeprowadzonych postępowań sporządzano notatki wymagane zgodnie z § 6 ust. 7 obowiązujących Procedur pzp.

W przypadku zamówienia „Opracowanie raportu CBD” do zapytania ofertowego nie załączono projektu umowy jak również nie zamieszczono w bazie wiedzy MKiŚ raportu będącego przedmiotem zamówienia. Natomiast w przypadku „Analizy potencjalnych ryzyk...” dokument będący przedmiotem zamówienia został zamieszczony w bazie wiedzy w trakcie kontroli NIK, 50 dni po terminie określonym w Procedurach pzp (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Zobowiązania

Na koniec 2025 r. zobowiązania dysponenta III stopnia w części 41 wyniosły 5716,2 tys. zł. Główną pozycję zobowiązań stanowiło dodatkowe wynagrodzenie roczne wraz z pochodnymi (4278,7 tys. zł) oraz składki do organizacji międzynarodowych (1133,5 tys. zł). Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

(akta kontroli str. 347-355; 1150-1154)

Kary i Odszkodowania

W 2025 r. dysponent III stopnia w części 41, poniósł dwa wydatki z tytułu odszkodowań w łącznej wysokości 24 tys. zł. Odszkodowania zostały wypłacone:

- z tytułu wyroku Sądu Rejonowego m. st. Warszawy z 7 lutego 2025 r. sygn. akt II P 571.24 na kwotę 11,7 tys. zł., w związku z niezgodnym z prawem rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia. Sąd oddalił powództwo o wyższe odszkodowanie w zakresie niezgodnego z prawem rozwiązania umowy o pracę. Ministerstwo zrealizowało wyrok (z tytułu rygору natychmiastowej wykonalności);
- z tytułu wyroku Sądu Rejonowego m. st. Warszawy z 15 maja 2025 r. sygn. akt V II P 911.21 na kwotę 12,3 tys. zł., w związku z wypowiedzeniem warunków płacy i pracy. Dyrektor BZKL

⁶² Dalej: „Analiza potencjalnych ryzyk...”.

⁶³ Dalej: „Opracowanie raportu CBD”.

Ministerstwa wskazała, że uzasadnionym działaniem było wniesienie przez Ministerstwo apelacji. 26 maja 2025 r. Ministerstwo zrealizowało część wyroku (z tytułu rygoru natychmiastowej wykonalności). Kwota może podlegać zwrotowi na dalszym etapie postępowania (sprawa w toku w sądzie II instancji).

(akta kontroli str. 562-619)

W budżecie dysponenta III stopnia Ministerstwa w części 41 nie planowano wydatków na kary i odszkodowania. Po wprowadzeniu zmian⁶⁴ w budżecie, powyższe wydatki zostały sfinansowane z ograniczenia wydatków na zakup usług bieżących związanych z utrzymaniem urzędu (§ 4000) i wypłacone z § 3020 – Wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń.

(akta kontroli str. 575, 606)

Postępowania sądowe

W 2025 r. w sądzie toczyło się 226 postępowań leżących we właściwości trzech departamentów dysponenta III stopnia Ministerstwa w części 41: Departamencie Geologii – 182 sprawy sądowe w kategorii administracyjne (sądowo-administracyjne); Departamencie Leśnictwa i Łowiectwa – 24 sprawy sądowe w kategorii administracyjne; Departamencie Prawnym – 20 spraw sądowych w kategoriach cywilne i pracownicze.

(akta kontroli str. 555-561)

Badanie wydatków budżetu państwa na szkolenia

W dokumencie „Zasady podnoszenia kwalifikacji i kompetencji przez pracowników Ministerstwa Klimatu”⁶⁵, określono zasady podnoszenia kwalifikacji i kompetencji dla pracowników zatrudnionych w Ministerstwie, niezależnie od źródła ich finansowania oraz stanowisk pracy, które zajmują, z wyłączeniem kierownictwa Ministerstwa dla których nie sporządza się opisów stanowisk pracy oraz Indywidualnego Planu Rozwoju Zawodowego. Określono również zasady udziału pracowników w formach podnoszenia kwalifikacji i kompetencji organizowanych przez podmioty zewnętrzne w tym m.in.: grupowych form podnoszenia kwalifikacji, indywidualnych form podnoszenia kwalifikacji, kursów specjalistycznych, studiów w tym studiów podyplomowych. Indywidualny Program Rozwoju Zawodowego był ustalany odrębnie dla każdego pracownika, zarówno dla członków korpusu służby cywilnej jak i pracowników zatrudnionych poza korpusem służby cywilnej.

(akta kontroli str. 2453-2477)

W 2025 r. w Ministerstwie opracowano roczny plan szkoleń⁶⁶. W planie szkoleń ramowo określono potrzeby finansowe na realizację szkoleń powszechnych, merytorycznych w ramach Indywidualnego Planu Rozwoju Zawodowego oraz służby przygotowawczej. W planie szkoleń ustalono również szkolenia grupowe, które były przewidziane do realizacji w 2025 r. U dysponenta III stopnia Ministerstwa zorganizowano w 2025 r. szkolenia o tematyce zalecanej przez Szefa Służby Cywilnej⁶⁷, tj. w zakresie: kompetencji zarządczych, kompetencji przyszłości, kodeksu postępowania administracyjnego, przeciwdziałania mobbingowi, ochronie sygnalistów, doręczeń elektronicznych, etyki w służbie cywilnej, cyberbezpieczeństwa, sztucznej inteligencji, kompetencji cyfrowych.

⁶⁴ Decyzje w sprawie zmian w budżecie państwa na 2025 r. znak: 41.3122.3.8.2025.TR z 13 marca 2025 r. oraz 41.3122.3.41.2025.TR z 20 maja 2025 r.

⁶⁵ Z marca 2020 r.

⁶⁶ Zatwierdzony przez Dyrektora Generalną Ministerstwa 27 lutego 2025 r.

⁶⁷ W planie szkoleń centralnych w służbie cywilnej na 2025 r. z kwietnia 2025 r.

(akta kontroli str. 822-824, 2453-2477)

W 2025 r. dysponent III stopnia (Ministerstwo) w części 41, wydatkował na szkolenia 467,7 tys. zł. Zrealizowano 79 szkoleń w następujących grupach tematycznych: finanse; informatyka; prawo; języki obce; ochrona ludności i obrona cywilna; organizacja i zarządzanie; umiejętności osobiste; zarządzanie zespołem. Przeszkolono 254 osoby i wykorzystano 477 miejsc szkoleniowych⁶⁸. Zrealizowano również trzy formy kształcenia w formie kształcenia ciągłego tj. studia podyplomowe oraz aplikacja radcowska. Szkolenia były realizowane w formie stacjonarnej i online.

Szczegółowym badaniem objęto próbę wydatków na szkolenia w wysokości 47,5 tys. zł, tj. 10,2% wydatków na szkolenia dysponenta III stopnia ogółem w części 41. Badaniem objęto 23⁶⁹ szkolenia oraz studia podyplomowe. W przypadkach przekroczenia kwot dofinansowania określonych w Zasadach podnoszenia kwalifikacji i kompetencji przez pracowników Ministerstwa, z pracownikami zawierano umowy lojalnościowe określające okres odpracowania udzielonego dofinansowania. Osoby uczestniczące w formach podnoszenia kwalifikacji otrzymały certyfikaty bądź zaświadczenia oraz wypełniły ankiety indywidualnej oceny szkolenia. Tematyka szkoleń była zgodna z zakresami czynności oraz indywidualnym programem rozwoju zawodowego. Wydatki poniesione na refundację kosztów studiów podyplomowych oraz aplikacji radcowskiej pracowników zostały sklasyfikowane w § 4300 – Zakup usług pozostałych, wydatki na szkolenia na pracowników służby cywilnej w § 4550 – Szkolenia członków korpusu służby cywilnej, natomiast wydatki na szkolenia pracowników będących poza służbą cywilną w § 4700 – Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności skutkujących zapłaceniem odsetek lub kar. Wydatki zostały poprawnie udokumentowane.

(akta kontroli str. 684-748, 822-836, 750-793, 2453-2477)

Poza planem szkoleń w Ministerstwie (dysponent III stopnia) w części 41, zrealizowano pięć⁷⁰ szkoleń w wysokości 46,6 tys. zł. Szkolenia wynikały z dodatkowych potrzeb komórek organizacyjnych MKiŚ.

(akta kontroli str. 1131-1149)

⁶⁸ Jedno miejsce szkoleniowe to uczestnictwo jednego pracownika w danym szkoleniu. Jeden pracownik może zużywać kilka miejsc szkoleniowych w danym roku tj. zrealizować kilka szkoleń.

⁶⁹ Administracja w systemie bezpieczeństwa; Aplikacja radcowska; Praktyczny kurs fotografii; Storytelling; Studia podyplomowe Zarządzanie Środowiskiem i Gospodarka Odpadami; Warsztaty Obrony Cywilnej w ramach Security Forum w Szczecinie; Indywidualny kurs języka angielskiego specjalistycznego; Indywidualny kurs języka angielskiego specjalistycznego; Indywidualny specjalistyczny kurs języka angielskiego; Kurs filmowania; Kurs fotografii; Kurs kancelaryjno-archiwalny I-stopnia; Odpowiedzialność za szkody łowieckie. Aspekty prawne i praktyczne postępowania w sprawie szacowania szkód łowieckich; Podstawy rozwiązywania konfliktów i negocjacji; Podsumowanie najbliższych zmian i największych problemów w PZP wraz z gotowymi i sprawdzonymi rozwiązaniami; Protokół dyplomatyczny w pracy sekretariatu - Sekretariat wizytówką urzędu/organizacji; "Przygotuj się na KSeF – dwudniowe, praktyczne szkolenie. Kompleksowe przygotowanie do obowiązkowego stosowania KSeF – od technicznych aspektów, po zmiany merytoryczne w dokumentowaniu i ewidencjonowaniu transakcji"; Refundacja - Kurs i uzyskanie uprawnień w zakresie sieci, instalacji i urządzeń ciepłych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych; Szkolenie Specjalisty Ochrony Informacji Niejawnych; Warsztaty dla administratorów systemu i inspektorów bezpieczeństwa teleinformatycznego. Szacowanie i zarządzania ryzykiem – proces analizy i oceny ryzyka. Przygotowanie do opracowania dokumentacji bezpieczeństwa – Szczególnych Wymagań Bezpieczeństwa (SWB) i Procedur Bezpiecznej Eksploatacji (PBE); Warsztaty doskonalące dla kierowników oraz pracowników kancelarii tajnych i niejawnych; Postępowanie administracyjne (warsztaty) - Kpa w praktyce działania pracownika organu administracji; Zasady udostępniania informacji publicznej i danych osobowych.

⁷⁰ Akademia urzędnika - część umiejętności; Kontrola zamówień publicznych - poniżej i powyżej 130 tys. zł; Analizy i raporty z pomocą AI. Jak połączyć doświadczenie urzędnicze i moc technologii AI, by tworzyć wartościowe raporty i analizy; Rola prawnika w zmiennym otoczeniu; Marka pracodawcy a lider MKiŚ.

W 2025 r. pracownicy Ministerstwa uczestniczyli w szkoleniach organizowanych przez Szefa Służby Cywilnej. Łącznie w Ministerstwie zgłoszonych zostało 84 pracowników, z których na szkolenia zostało przyjętych i przeszkolonych 27⁷¹ pracowników. Szkolenia odbywały się w postaci szkoleń zdalnych, webinarów, a w przypadku Akademii Trenera I/II w formie stacjonarnej.

(akta kontroli str. 844-848)

Zgodnie z art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2025 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej⁷² Akademia Pożarnicza prowadzi szkolenia z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej m.in. dla organu ochrony ludności, tj. Ministra Klimatu i Środowiska, Sekretarza Stanu i Podsekretarza Stanu. W 2025 r. Podsekretarz Stanu zgłoszona do udziału w ww. szkoleniach wbrew obowiązkowi określone w art. 49 ust. 2 pkt. 2 w związku z art. 205 ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej nie wzięła udziału w szkoleniu z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Podsekretarz Stanu⁷³ w Ministerstwie ukończył szkolenie zasadnicze z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej dla m. in. podsekretarza stanu w okresie od 23 czerwca 2025 r. do 25 czerwca 2025 r.

(akta kontroli str. 663-665)

W 2025 r. Minister zapewniła przygotowanie i szkolenie personelu realizującego zadania z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej, o których mowa w art. 14 pkt 5 ustawy OLiOC. Wyznaczone osoby z Departamentu Bezpieczeństwa⁷⁴ Ministerstwa, realizujące zadania związane z ochroną ludności i obroną cywilną, brały udział w szkoleniach oraz wydarzeniach szkoleniowo-informacyjnych związanych z ochroną ludności i obroną cywilną: Kongresie Obrony Cywilnej; Warsztatach Obrony Cywilnej, na których omawiano tematy związane z ochroną ludności cywilnej na wypadek wojny w świetle ustawy OLiOC; konferencji rozliczeniowo-zadaniowej Krajowego Systemu Wykrywania Skażeń i Alarmowania, organizowanej przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Centralny Ośrodek Analizy Skażeń Ministerstwa Obrony Narodowej.

(akta kontroli str. 658-659, 671-678)

Dodatkowo w 2025 r. siedmiu pracowników Ministerstwa, wzięło udział w szkoleniach z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej organizowanych przez Szefa Służby Cywilnej⁷⁵. Szkolenie uwzględniało zagadnienia dotyczące sygnałów alarmowych, komunikatów ostrzegawczych, zasady ewakuacji i przetrwania, reguły współdziałania z organami ochrony ludności, środki ochrony indywidualnej, podstawy planu komunikacji w ramach zarządzania kryzysowego w myśl ustawy OLiOC.

(akta kontroli str. 844-848)

⁷¹ Myślenie krytyczne – jak być czujnym w świecie cyfrowym i rzeczywistym? Wzięło udział 11 pracowników.; Jak efektywnie zarządzać zespołem w świecie zmiany? Wzięło udział dwóch pracowników.; Komunikacja bez przemocy. Wzięło udział pięciu pracowników.; Ochrona ludności i obrona cywilna – najważniejsze zagadnienia. Wzięło udział siedmiu pracowników.; Efektywna współpraca w zespołach międzypokoleniowych i hybrydowych. Wzięło udział jeden pracownik.; Akademia Trenera I/II. Wzięło udział jeden pracownik.

⁷² Dz.U. z 2024 r. poz. 1907, dalej: „ustawy OLiOC”

⁷³ Wykonujący kompetencje w stosunku do m.in. PGL Lasy Państwowe.

⁷⁴ Dalej: „DBz”.

⁷⁵ W ramach szkoleń centralnych na 2025 r.

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. W przypadku umowy nr BDG-wl/54/2025 dotyczącej świadczenia kompleksowych usług w ramach organizacji wydarzeń na rzecz MKiŚ na terenie kraju oraz poza granicami zastępca dyrektora Biura Dyrektora Generalnego⁷⁶ zatwierdzała wykonanie organizacji wydarzeń, pomimo że Wykonawca w propozycji usług nie przedstawiał wyceny usług, co było niezgodne z § 4 ust. 3 tej umowy.

W 2025 r. w MKiŚ realizowano trzy umowy dotyczące świadczenia usług w ramach organizacji wydarzeń na rzecz MKiŚ na terenie kraju oraz poza granicami, w tym umowę nr BDG-wl/54/2025. W umowie określono w § 4 procedurę udzielania zleceń, określającą kolejne etapy zlecania usług. Zgodnie z ww. procedurą po otrzymaniu zlecenia wykonawca miał obowiązek przedstawić zamawiającemu, tj. MKiŚ, „3 różne propozycje dotyczące Usług występujących w danym Zleceniu, spośród Usług wskazanych w § 1 ust. 1 pkt 1-4⁷⁷, wraz z ich wyceną. W przypadku braku możliwości wskazania trzech propozycji dopuszczono możliwość przedstawienia mniejszej ich liczby. Po otrzymaniu propozycji, zgodnie z umowami, MKiŚ winien dokonać wyboru. Wykonawca miał przedstawić kosztorys wstępny oraz wykaz podwykonawców. W ramach badania sposobu dokonywania zleceń stwierdzono, że w MKiŚ zlecano usługi, pomimo że Wykonawca nie załączał do propozycji wyceny usług, co było niezgodne z ww. postanowieniami umowy.”

W ramach umowy nr BDG-wl/54/2025 w MKiŚ realizowano dwa zlecenia,

- zlecenie 01_54_2025 dotyczące organizacji spotkania Minister Klimatu i Środowiska i członków kierownictwa z dyrektorami i zastępcami dyrektorów, pracownikami, przedstawicielami jednostek podległych i nadzorowanych oraz instytutów badawczych w tym m.in. podsumowujące działalność resortu w 2025 r. w Warszawie 18 grudnia 2025 r.⁷⁸;
- zlecenie 04_54_2025 dotyczące organizacji 11 grudnia 2025 r. spotkania kierownictwa MKiŚ z mediami, podsumowującego rok pracy resortu⁷⁹.

Zlecenia dotyczyły realizacji usług wyżywienia (catering) oraz dekoracji, jako miejsce spotkania, w obydwu przypadkach, wskazano MKiŚ. W obydwu przypadkach Wykonawca przekazał jedną propozycję zawierającą trzy warianty menu, do propozycji nie została załączona wycena usług. Po dokonaniu wyboru wariantu, Wykonawca przedstawił kosztorys wstępny, który został zatwierdzony przez zastępcę dyrektora BDG.

W odniesieniu do braku przedstawienia wyceny propozycji w przypadku zlecenia nr 01_54_2025 dyrektor BDG przekazał kosztorys wstępny, natomiast w przypadku zlecenia nr 4_54_2025 dyrektor Departamentu Edukacji i Komunikacji⁸⁰ wyjaśnił, iż: „zgodnie z § 4 ust. 7 pkt 1 umowy szczegółowa wycena (Kosztorys wstępny zlecenia) została przygotowana przez Wykonawcę (...).” Ponadto dyrektor DEK wskazał, że szczegółowa wycena została przygotowana dopiero po „(...) dokonaniu przez Zamawiającego wyboru konkretnej opcji merytorycznej.”

⁷⁶ Dalej: „BDG”

⁷⁷ Dot. rezerwacja i najem sal konferencyjnych, aranżacja i zapewnienie wyposażenia sal konferencyjnych, zapewnienie wyżywienia dla uczestników wydarzenia, zapewnienie zakwaterowania dla uczestników wydarzenia.

⁷⁸ Dalej zlecenie 01_54_2025.

⁷⁹ Dalej: zlecenie 04_54_2025.

⁸⁰ Dalej: „DEK”.

Zdaniem NIK przedstawienie wyłącznie kosztorysu wstępnego, po dokonaniu wyboru opcji przez MKiŚ nie spełnia wymogów § 4 ust. 3 umowy, ponieważ wycena winna być dołączona do propozycji i podlegać ocenie na etapie dokonywania wyboru.

Wymóg dołączania kosztorysu wstępnego został uregulowany w umowie w 4 ust. 7 pkt 1 jako kolejny etap, po dokonaniu wyboru.

W odpowiedzi na pytanie jakie były przesłanki zamieszczenia w umowie wymogu przedstawiania trzech propozycji dyrektor BDG wyjaśnił, iż „Wymóg przedstawienia trzech propozycji usług został wprowadzony w celu zapewnienia Zamawiającemu możliwości wyboru najbardziej odpowiedniej oferty dla danego Wydarzenia. Rozwiązanie to umożliwia porównanie dostępnych propozycji pod względem m.in. lokalizacji obiektów, żywienia oraz ceny. Jednocześnie sprzyja to racjonalnemu i efektywnemu wydatkowaniu środków.”.

(akta kontroli str. 2123-2131, 2384-2387, 2388-2391)

NIK zwraca uwagę, iż dyrektor BDG, wyjaśniając cel wprowadzenia niniejszego zapisu do umowy na realizację zamówienia, potwierdził, iż rozwiązanie to winno sprzyjać racjonalnemu i efektywnemu wydatkowaniu środków, co w ocenie NIK bez analizy wycen na etapie wyboru oferty, było niemożliwe.

2. Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego nie zapewnił, w toku postępowania nr BDGwzp-260/14/2025/bk, udokumentowania zasadności zastrzeżenia przez oferenta wyjaśnień w sprawie ceny oferty jako tajemnicy przedsiębiorstwa, czym naruszył art. 79 ust. 2 ustawy p.z.p. stanowiący, że „Zamawiający dokumentuje wszystkie istotne czynności oraz inne istotne zdarzenia w postępowaniu w zakresie komunikacji z wykonawcami oraz innymi podmiotami, a także w związku z udostępnianiem protokołu postępowania”

W ramach postępowania nr BDGwzp-260/14/2025/bk na „Świadczenie kompleksowych usług w ramach organizacji wydarzeń na rzecz MKiŚ, na terenie Rzeczypospolitej Polskiej lub poza jej granicami”, przed dokonaniem wyboru, do trzech oferentów skierowano wezwania do przedłożenia wyjaśnień w sprawie oferowanej ceny. Jeden z oferentów, dokonał zastrzeżenia złożonych wyjaśnień wraz z załącznikami jako tajemnicę przedsiębiorstwa. Po wyborze wykonawcy, jeden z oferentów wystąpił z wnioskiem o udostępnienie dokumentów m.in. kompletnej treści wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny złożonych przez wykonawcę, którego oferta została wybrana. Dyrektor BDG podjął decyzję o nieudostępnianiu wyjaśnień wykonawcy, które zostały przez niego zastrzeżone jako tajemnica przedsiębiorstwa.

Jeden z oferentów, 18 września 2025 r. złożył odwołanie do Krajowej Izby Odwoławczej⁸¹ dotyczące „bezzasadnego uznania, że wyjaśnienia ceny złożone przez wykonawcę [X] zostały skutecznie zastrzeżone jako tajemnica przedsiębiorstwa, a w konsekwencji zaniechania odtajnienia i udostępnienia Odwołującemu wyjaśnień ceny wraz z załącznikami składanych w toku postępowania przez wykonawcę [X]”.

W dniach 6 oraz 7 października 2025 r. KIO zwróciło się do MKiŚ o uzupełnienie akt odwołania oraz przekazanie dokumentów dotyczących przeprowadzonego postępowania. W reakcji na ww. wezwania Dyrektor BDG, działający w imieniu Zamawiającego, przekazał 7 października 2025 r. do KIO informację, iż uznaje zarzuty odwołującego za zasadne i uwzględnia wniesione odwołanie w całości. W efekcie uznania odwołania przez MKiŚ, w dniu 9 października 2025 r. KIO umorzyło postępowanie odwoławcze.

W informacji przesłanej przez MKiŚ 22 października 2025 r. do podmiotu, którego oferta została oceniona jako najkorzystniejsza, wskazano jako przesłanki odtajnienia zastrzeżonej

⁸¹ Dalej: „KIO”.

tajemnicy zamieszczenie w ofercie ogólnikowych stwierdzeń dotyczących kalkulacji, bez wskazania jakie informacje mają wartość gospodarczą i dlaczego stanowią tę wartość, bez wskazania także informacji dotyczącej środków z jakich korzysta wykonawca, aby zachować zastrzegane informacje w poufności oraz bez dowodów na potwierdzenie wdrożenia wewnętrznej procedur służących utrzymaniu poufności informacji.

(akta kontroli str. 432-433)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 79 ust. 2 ustawy p.z.p. zamawiający zobowiązany jest do udokumentowania wszystkich istotnych czynności oraz innych istotnych zdarzeń w postępowaniu w zakresie komunikacji z wykonawcami oraz innymi podmiotami, a także w związku z udostępnianiem protokołu postępowania. Taką czynnością jest niewątpliwie wyłączenie jawności wyjaśnień w zakresie oferowanej ceny, które ma istotne znaczenie dla zapewnienia uczciwej konkurencji w toku postępowania o zamówienie publiczne i przejrzystości tego postępowania.

W sprawie dokonania i udokumentowania po otwarciu ofert oceny zasadności zastrzeżenia przez wykonawców informacji jako tajemnica przedsiębiorstwa, dyrektor BDG wyjaśnił, iż „Komisja Przetargowa dokonała analizy zawartych w ofertach uzasadnień zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa i uznała je za skuteczne”. Jednocześnie wyjaśnił, iż z przeprowadzonej weryfikacji nie sporządzono dokumentacji, gdyż „Żaden z przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, ani też postanowienia Procedur udzielania zamówień publicznych MKiŚ nie nakazują sporządzenia dokumentów potwierdzających uznanie za skuteczne dokonanego zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa.”.

(akta kontroli str. 438-441)

W zakresie konieczności dokumentowania czynności oceny skuteczności zastrzeżenia informacji, zawartych w ofertach oraz wyjaśnieniach jako tajemnica przedsiębiorstwa, NIK podziela stanowisko KIO wyrażone w uzasadnieniu wyroku sygn. KIO 623/23, że: „czynność Zamawiającego w zakresie badania zasadności zastrzeżenia przez wykonawcę określonych informacji jako tajemnica przedsiębiorstwa nie może odbywać się bez jej udokumentowania w dokumentacji postępowania przetargowego. (...) czynność odtajnienia czy czynność utrzymania tajemnicy przedsiębiorstwa w stosunku do określonych informacji/dokumentów winna zawsze mieć odzwierciedlenie w aktach postępowania przetargowego i zawierać uzasadnienie. Stanowi to substrat zaskarżenia dla poszczególnych wykonawców. Jej brak uniemożliwia wykonawcom dokonania analizy poprawności decyzji Zamawiającego i ewentualnego skorzystania ze środków ochrony prawnej.” (wyrok z dnia 20 marca 2023 r KIO sygn. akt: KIO 623/23).

W związku z tym, że na zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa przysługuje prawo wniesienia odwołania do KIO, wykonawca musi mieć pewność co do tego jak zamawiający ocenił złożone zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa (uchwała KIO nr KIO/KU 76/19 oraz nr KIO 2113/16).

Mając na uwadze powyższe, przeprowadzenie analizy uzasadnień zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa bez stosownego udokumentowania tej czynności w dokumentacji przetargowej, było w ocenie NIK niezgodne z art. 79 ust. 2 ustawy p.z.p.

3. Dyrektor DOP, publikując ogłoszenie o udzieleniu zamówienia publicznego na „Opracowanie raportu CBD” nie zamieścił w ogłoszeniu projektu umowy, co było niezgodne z § 6 ust. 12 Procedur pzp stanowiącego, iż „komórka organizacyjna właściwa dla zamówienia zobowiązana jest do przekazania projektu umowy, który ma być załączony do zapytania ofertowego, do kontroli i akceptacji Departamentu Prawnego oraz do Głównego Księgowego.”

Do zapytania ofertowego na „Opracowanie raportu CBD” nie został załączony projekt umowy. Zastępca Dyrektora DOP wyjaśnił, że „W zapytaniu ofertowym umieszczono najważniejsze elementy umowy (dotyczące wynagrodzenia, kar umownych i autorskich praw majątkowych).”

W odniesieniu do przyczyn niezłączenia projektu umowy do zapytania ofertowego, zastępca dyrektora DOP wyjaśnił, iż przyczyną niezłączenia był fakt, iż na etapie zamieszczania zapytania na stronie internetowej (4 kwietnia 2025 r.) projekt nie został zaopiniowany przez DP. Projekt umowy został przekazany do DP w dniu 26 marca 2025 r., a dopiero 29 kwietnia 2025 r. uzyskał akceptację.

(akta kontroli str. 261-267)

Jednocześnie wyjaśnił, iż „Zdecydowano o zamieszczeniu zapytania ofertowego bez projektu umowy ze względu na konieczność, jak najszybszego wyboru wykonawcy, biorąc pod uwagę bardzo obszerny zakres zlecenia przy jednoczesnym napiętym harmonogramie wynikającym z terminów rozliczeń środków rezerwy celowej, jak również terminów zobowiązań międzynarodowych na wykonanie VII krajowego raportu.”

(akta kontroli str. 1582-1589)

4. Zastępca dyrektora DOP oraz dyrektor DLiŁ nie zapewnili terminowego zamieszczenia opracowań, będących wynikiem przeprowadzonych zamówień na „Opracowanie raportu CBD” oraz „Analiza potencjalnych ryzyk...”, w bazie wiedzy MKiŚ, czym naruszyli § 5 ust. 12 Procedur pzp stanowiący, iż „komórka właściwa dla danego zamówienia zobowiązana jest zamieścić utwór w bazie wiedzy niezwłocznie, nie później niż w dniu zapłaty faktury/rachunku wystawionej/wystawionego za wykonanie tego zamówienia”.

W przypadku zamówienia realizowanego przez DLiŁ pn.: „Analiza potencjalnych ryzyk...” faktura za przedmiotowe opracowanie została opłacona w dniu 22 grudnia 2025 r. natomiast utwór, zgodnie z wyjaśnieniami dyrektor DLiŁ zamieszczony został w bazie wiedzy MKiŚ w dniu 10 lutego 2026 r., tj. po 50 dniach od dnia zapłaty faktury, w dniu złożenia wyjaśnień na pytania NIK w przedmiotowym zakresie.

(akta kontroli str. 199-202)

W przypadku zamówienia realizowanego przez DOP dotyczącego „Opracowania raportu CBD”, zgodnie z wyjaśnieniami zastępcy dyrektora DOP, opracowanie, będące przedmiotem zamówienia, nie zostało zamieszczone w bazie wiedzy z uwagi na fakt, iż „Przedmiotem umowy było przygotowanie projektu raportu, który Polska, jako Strona Konwencji o różnorodności biologicznej (CBD), jest zobligowana do przekazania na stronę CBD, gdzie raport będzie publicznie dostępny. Wcześniejsze umieszczenie przedmiotu zamówienia w bazie wiedzy, tj. przed formalnymi uzgodnieniami wewnętrznymi w obrębie resortu środowiska i zewnętrznymi z innymi zainteresowanymi resortami, mogłoby skutkować niepotrzebnymi nieporozumieniami, gdyż odebrana praca nie jest końcowym dokumentem, a jedynie wstępem do dalszych prac.” Ponadto zastępca dyrektora DOP nie wystąpił do kierownika zamawiającego z wnioskiem o odstąpienie od stosowania Procedur pzp czym naruszył § 5 ust. 15 Procedur pzp.

(akta kontroli str. 261-267, 282-283)

Zarówno zamieszczenie opracowania w bazie wiedzy po upływie 50 dni od dnia zapłaty za fakturę, jak również brak publikacji raportu było niezgodne z § 5 ust. 12 ww. Procedur pzp.

5. W 2025 r. Podsekretarz Stanu⁸² w Ministerstwie, wbrew obowiązкови określoneму w art. 49 ust. 2 pkt 2 w związku z art. 205 ustawy OLiOC, zgodnie z którym szkolenia z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej dla sekretarzy stanu i podsekretarzy stanu wykonujących zadania związane z ochroną ludności i obroną cywilną przeprowadza się nie później niż w ciągu 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy⁸³, nie wzięła udziału w wymaganym szkoleniu.

W związku z pismem Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji⁸⁴ w sprawie przekazania imiennej listy osób, które powinny odbyć szkolenie z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej w randze m.in. podsekretarzy stanu, którzy będą realizowali zadania w ramach ustawy OLiOC, Minister zaakceptowała notatkę zastępcy dyrektora DBz, w której zarekomendowano do udziału w ww. szkoleniu m.in. Podsekretarz Stanu jako osobę, która będzie realizować zadania w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Ministerstwie. Pomimo odwołania pierwotnego terminu szkolenia, tj. 28-30 maja 2025 r., Podsekretarz Stanu, nie skorzystała z czterech dodatkowych terminów proponowanych przez Akademię Pożarniczą⁸⁵ i Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji⁸⁶.

(akta kontroli str. 671-678)

Dopiero 16 lutego 2026 r.⁸⁷ zastępca dyrektora DBz Ministerstwa, w nawiązaniu do wcześniejszej korespondencji z MSWiA w zakresie szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej dla ministrów, sekretarzy stanu, podsekretarzy stanu oraz kierowników urzędów centralnych, poinformował o braku udziału w ww. szkoleniu m.in. Podsekretarza Stanu w Ministerstwie. W tym samym piśmie zastępca dyrektora DBz, zwrócił się o wskazanie planowanego terminu przeprowadzenia szkoleń dla ministrów pełniących funkcję organu ochrony ludności, o których mowa w art. 49 ust. 2 pkt 2 ustawy OLiOC.

(akta kontroli str. 671-678)

Podsekretarz Stanu wyjaśniła: „Z pierwotnie zaproponowanych terminów szkoleń zgłosiłam udział w szkoleniu zaplanowanym na dni 28–30 maja 2025 r., jako jedynym możliwym dla mnie terminie. W pozostałych, czerwcowych terminach miałam już wcześniej zaplanowane i niepodlegające zmianie obowiązki służbowe (...)”.

(akta kontroli str. 865-871)

W wyjaśnieniach dotyczących wystąpień kierowanych w 2025 r. przez Podsekretarza Stanu do organizatorów szkoleń, tj. Akademii Pożarniczej, jak również do DBz Ministerstwa, właściwego w Ministerstwie w sprawach koordynacji realizacji zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej, z wnioskiem o przekazanie informacji na temat dodatkowych terminów szkoleń w ww. zakresie, nie wskazano żadnych działań podjętych w 2025 r. Podsekretarz Stanu odniosła się wyłącznie do pisma DBz Ministerstwa z 16 lutego 2026 r. do MSWiA, dotyczącego przekazania informacji o dostępnych terminach szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej, skierowanego do ministrów, sekretarzy stanu, podsekretarzy stanu oraz kierowników urzędów centralnych.

(akta kontroli str. 871C-871D)

⁸² Wykonująca kompetencje w stosunku do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska.

⁸³ Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej weszła w życie 1 stycznia 2025 r.

⁸⁴ Dalej: „MSWiA”.

⁸⁵ Trzy terminy: 4-6 czerwca 2025 r.; 11- 13 czerwca 2025 r.; 23-25 czerwca 2025 r.

⁸⁶ Jeden termin: 15-17 września 2025 r.

⁸⁷ Pismem znak: DBZ-WZK.253.1.2025.KK.

Zdaniem NIK, wykonywanie przez Podsekretarza Stanu obowiązków służbowych nie powinno doprowadzić do całkowitej rezygnacji z udziału w szkoleniu z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej.

6. Dyrektor BZKL w przypadku jednego (z pięciu) badanych ekwiwalentów nierzetelnie ustaliła wymiar urlopu przysługującego pracownikowi Ministerstwa z tytułu zatrudnienia w 2025 r. Powyższe skutkowało nieprawidłowym ustaleniem terminu skrócenia urlopu bezpłatnego i w konsekwencji wypłatą ekwiwalentu w wysokości 2,3 tys. zł za niewykorzystany, w okresie wypowiedzenia, urlop wypoczynkowy w wymiarze pięciu dni.

W przypadku jednego (z pięciu) badanych ekwiwalentów, pracownik w okresie od 15 lutego 2021 r. był zatrudniony na podstawie umowy o pracę, w pełnym wymiarze, na stanowisku eksperta (nieobjętym mnożnikowymi systemami wynagrodzeń) w Departamencie Spraw Międzynarodowych w części 41 i od 10 maja 2021 r. przebywał na urlopie bezpłatnym.

Pismem z 5 maja 2025 r. pracownik wypowiedział umowę o pracę z zachowaniem okresu wypowiedzenia wynoszącym trzy miesiące i oświadczył, że ostatnim dniem jego zatrudnienia będzie 31 sierpnia 2025 r., jednocześnie zwracając się z prośbą o zakończenie urlopu bezpłatnego w tym samym terminie.

Dyrektor⁸⁸ BZKL pismem⁸⁹ z 9 maja 2025 r. poinformowała pracownika, iż umowa o pracę ulegnie rozwiązaniu po upływie 3-miesięcznego okresu wypowiedzenia, tj. z 31 sierpnia 2025 r. a także, iż urlop bezpłatny zostanie skrócony i zakończy się z dniem 27 lipca 2025 r. Tym samym pismem, w okresie od 28 lipca 2025 r. do 31 sierpnia 2025 r., udzielono pracownikowi urlopu wypoczynkowego w liczbie 24 dni za rok 2021 r. Następnie pismem⁹⁰ z 1 września 2025 r. dyrektor BZKL poinformowała pracownika, iż z uwagi na zakończenie z 31 sierpnia 2025 r. stosunku pracy w MKiŚ, zostanie mu wypłacony ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop wypoczynkowy w liczbie pięciu dni za 2025 r. (tj. 40 godz.). Wartość ekwiwalentu naliczona wg listy płac wyniosła 2,3 tys. zł. brutto i została wypłacona 2 września 2025 r., tj. w terminie zgodnym z art. 171 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy⁹¹.

(akta kontroli str. 1206-1215, 1124-1229, 1280-1302, 1304-1315)

Dyrektor BZKL wyjaśniła m.in., że „Po ustnym porozumieniu z pracownikiem, pracodawca w piśmie z 9 maja 2025 r. określił termin: rozwiązania umowy o pracę, skrócenia urlopu bezpłatnego, wykorzystania posiadanego urlopu wypoczynkowego zaległego. Pracownik nie nabył jeszcze prawa do urlopu wypoczynkowego na 2025 r. z uwagi, że przebywał na urlopie bezpłatnym. Pracownik nabył prawo do urlopu wypoczynkowego za 2025 r. w wymiarze proporcjonalnym do okresu zatrudnienia, w czasie wykorzystywania urlopu zaległego, dlatego za niewykorzystaną część tego urlopu wypłacono mu ekwiwalent.” Ponadto w sprawie przyczyn nieuwzględnienia faktu, iż pracownik odbierając w 2025 r. zaległy urlop wypoczynkowy za 2021 r. nabędzie w 2025 r. prawo do urlopu bieżącego za przepracowany okres i niezobowiązania pracownika do wykorzystania urlopu bieżącego w czasie wypowiedzenia Dyrektor BZKL wyjaśniła m.in., że „w omawianej sprawie doszło do rozwiązania umowy o pracę za wypowiedzeniem złożonym przez pracownika. Nie było to zatem rozwiązanie stosunku pracy na mocy porozumienia stron, w ramach którego pracodawca mógłby wyrazić zgodę na proponowany przez pracownika termin rozwiązania umowy albo zaproponować inny, dogodny z punktu widzenia organizacji - na przykład po wykorzystaniu przez pracownika całego przysługującego mu urlopu wypoczynkowego.

⁸⁸ Działając z upoważnienia Dyrektora Generalnej Ministerstwa.

⁸⁹ Znak: BZKL-WK.1200.135.2023.AJ.

⁹⁰ Znak: BZKL-WK.1200.135.2023.AJ.

⁹¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 277, ze zm., dalej: „k.p.”.

Pracownikowi na dzień rozwiązania stosunku pracy przysługiwało 29 dni urlopu wypoczynkowego, za które należałoby pracownikowi wypłacić ekwiwalent. Aby do tego nie doprowadzać podjęto rozmowy z pracownikiem i osiągnięto porozumienie, ustalając akceptowany przez obie strony termin skrócenia urlopu bezpłatnego i wykorzystanie w tym czasie zaległego urlopu wypoczynkowego. Uzgodnione skrócenie urlopu bezpłatnego nie oznacza, że pracodawca nie przewidywał nabycia przez pracownika prawa do urlopu bieżącego w związku z odbieraniem zaległego urlopu wypoczynkowego. Jednak z punktu widzenia pracodawcy priorytetem było zapewnienie, aby pracownik wykorzystał cały przysługujący mu urlop wypoczynkowy na dzień sporządzenia pisma z 9 maja 2025 r. w sprawie wypowiedzenia umowy o pracę i skrócenia urlopu bezpłatnego.”

(akta kontroli str. 1298-1315)

W ramach nadzoru nad BZKL Dyrektor Generalna Ministerstwa wyjaśniła m.in., że „(...) W odniesieniu do przedmiotowej sprawy wskazuję, że (...) pracownik nabył prawo do urlopu wypoczynkowego za 2025 r. dopiero po powrocie z urlopu bezpłatnego, tj. 28 lipca 2025 r. Okoliczność ta miała istotne znaczenie dla sposobu rozliczenia należnego urlopu. Jednocześnie informuję, że pismo skierowane do pracownika zostało sporządzone i przekazane 9 maja 2025 r., tj. w okresie, w którym pracownik nie posiadał jeszcze prawa do urlopu za wskazany rok.”.

(akta kontroli str. 2302-2313)

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 167 k.p., w okresie wypowiedzenia umowy o pracę pracownik jest obowiązany wykorzystać przysługujący mu urlop, jeżeli w tym okresie pracodawca udzieli mu urlopu. W tym okresie pracodawca może jednostronnie zobowiązać pracownika do wykorzystania przysługującego mu urlopu wypoczynkowego (zaległego oraz urlopu bieżącego w wymiarze proporcjonalnym do okresu przepracowanego u pracodawcy w roku ustania stosunku pracy). Decyzja pracodawcy w tym przedmiocie jest wiążąca dla pracownika, o ile nie zajądą okoliczności przewidziane w przepisie art. 165 k.p.

Zdaniem NIK dyrektor BZKL wyrażając zgodę na skrócenie pracownikowi okresu trwania urlopu bezpłatnego, a w konsekwencji wznowieniem z nim stosunku pracy w 2025 r. na zasadach i w terminie przez nią określonych, powinna przewidzieć nabycie przez tego pracownika prawa do bieżącego urlopu wypoczynkowego w 2025 r., bowiem uprawnienie pracownika wynikało wprost z jej decyzji. Tym samym zdaniem NIK, dyrektor BZKL skracając urlop bezpłatny i udzielając pracownikowi urlopu wypoczynkowego powinna zapewnić wykorzystanie w okresie wypowiedzenia pełnego wymiaru przysługującemu pracownikowi urlopu wypoczynkowego.

7. Dyrektor Biura Finansowego⁹² nie podjął niezwłocznych działań w celu dokonania zmiany (zmniejszenia) decyzji Ministra Finansów z 17 marca 2025 r. uruchamiającej środki z poz. 62 rezerw celowych o 431,5 tys. zł, a dopiero wnioskiem z 3 listopada 2025 r. wystąpił o decyzję blokującą te środki, pomimo przekazania przez komórkę merytoryczną informacji o powstałych oszczędnościach 11 września 2025 r. Działanie to było nierzetelne.

Środki z tej pozycji rezerw celowych uruchomione ww. decyzją Ministra Finansów znajdowały się w całości w planie wydatków Departamentu Spraw Międzynarodowych⁹³ z przeznaczeniem na realizację pięciu spotkań/wydarzeń w ramach Polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w I półroczu 2025 r., które odbyły się od 5 do 29 maja 2025 r. Łączna kwota poniesionych wydatków w ramach tych wydarzeń wyniosła 261,8 tys. zł (tj. 37,8% przyznanych środków). Ostatnią fakturę w ramach zadania opłacono 6 sierpnia 2025 r., a

⁹² Dalej: „BF”.

⁹³ Dalej: „DSM”.

DSM 11 września 2025 r. udostępnił w systemie Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją do BF wnioski o korektę ww. decyzji (zmniejszenie o 431,5 tys. zł). W jego uzasadnieniu wskazano m.in., że: „(...) W toku realizacji zadania powstały oszczędności (...) wynikające z niższych niż zakładano kosztów żywienia, obsługi konferencyjnej oraz udziału panelistów w poszczególnych wydarzeniach krajowych w I połowie 2025 roku.”. BF nie podjęło działań w celu dokonania zmiany ww. decyzji Ministra Finansów, a 53 dni po uzyskaniu informacji o oszczędnościach wnioskiem z 3 listopada 2025 r. wystąpiło o decyzję blokującą środki na wydatki budżetowe planowane na 2025 r. Wydatki zostały zablokowane decyzją Ministra Klimatu i Środowiska z 6 listopada 2025 r. znak: 41.4143.12.19.2025.BD.

(akta kontroli str. 1294-1297, 1535-1542, 1597-1623, 1814-1827)

Dyrektor BF wyjaśnił m.in., że: „Środki z rezerwy celowej poz. 62 (...) przeznaczone były na pokrycie kosztów organizacji oraz obsługi spotkań i wydarzeń krajowych związanych ze sprawowaniem polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w I połowie 2025 r. W 2025 r. w zakresie części 41 (...) oraz części 51 (...) Minister Finansów i Gospodarki wydał 26 decyzji o uruchomieniu środków z RC poz. 62 (...). W terminie wynikającym z ustawy o finansach publicznych złożono wszystkie wnioski korygujące kwotę uruchomioną z RC poz. 62 do wysokości wydatkowania środków. Pozostawiono środki z decyzji nr MF/WM8.4143.3. 284.2025.MF.1004 z uwagi na prawdopodobieństwo pojawienia się nieprzewidzianych, a możliwych do wystąpienia zobowiązań z tytułu zrealizowanego zadania, które obejmowało dużą liczbę wydarzeń i spotkań oraz związanych z tym kosztów żywienia, obsługi konferencyjnej oraz udziału panelistów w poszczególnych wydarzeniach krajowych, do poniesienia ze środków rezerwy celowej. (...) W momencie upewnienia się, że nie pojawią się żadne zobowiązania z tytułu realizacji zadań (...) zgodnie z zapisami Procedury uruchamiania w 2025 r. środków z rezerwy celowej budżetu państwa na realizację zadań związanych z przygotowaniem i sprawowaniem przewodnictwa Polski z Radzie UE w I połowie 2025 r. (...) została dokonana blokada wydatków (...). Ponadto należy zauważyć, że żadne zablokowane przez Ministra Klimatu i Środowiska środki, niezależnie od daty wydania decyzji o blokadzie wydatków, nie zostały rozdysponowane przez Ministerstwo Finansów na inny cel do końca 2025 roku.”.

Dodatkowo wyjaśnił min., że: „(...) Nieprzewidziane zobowiązania, które mogły się pojawić po terminie wnioskowania o uruchomienie rezerwy celowej poz. 62 mogły dotyczyć innych zadań. Ze środków rezerwy celowej MKiŚ finansował zadania w ramach prezydencji takich jak koszty delegacji krajowych, koszty delegacji zagranicznych do Brukseli oraz innych placówek dyplomatycznych, koszty organizacji i obsługi krajowych spotkań eksperckich, koszty organizacji wydarzeń zagranicznych w ramach udziału w pracach organizacji i konwencji międzynarodowych, koszty delegacji i zakwaterowania związane ze wzmocnieniem Stałego Przedstawicielstwa RP w Brukseli, umowy z ekspertami. MKiŚ organizował duże wydarzenia międzynarodowe, w których brała udział oraz zaangażowana była w realizację duża liczba ludzi, zarówno pracowników MKiŚ jak i zewnętrznych ekspertów oraz firm. Ze względu na wielkość tych wydarzeń należało się liczyć z ewentualnym wystąpieniem niezamierzonego błędu ludzkiego np.: niezłożony w terminie dokument dotyczący płatności, niedoszacowany koszt usługi lub organizacji któregoś przedsięwzięcia itp.”.

(akta kontroli str. 849-850, 1597-1604)

Dyrektor Generalna wyjaśniła m.in., że: „(...) Niewystąpienie wcześniej o korektę (...) wynikało z obowiązku zachowania bezpieczeństwa finansowego i ciągłości realizacji zadań budżetowych. MKiŚ jako dysponent III stopnia, jest zobowiązane do podejmowania w trakcie roku budżetowego działań zapewniających prawidłowe wykonanie planu finansowego (...) Ze środków rezerwy celowej finansowano m.in. delegacje krajowe i zagraniczne, organizację i obsługę spotkań eksperckich, wydarzenia międzynarodowe (...). Były to zadania o dużej skali i wysokiej dynamice, angażujące liczne jednostki organizacyjne oraz podmioty zewnętrzne.

Taki charakter prac wiązał się z ryzykiem opóźnień w dokumentowaniu wydatków, niedoszacowania kosztów lub wystąpienia dodatkowych zobowiązań, co uzasadniało czasowe utrzymywanie środków do momentu jednoznacznego potwierdzenia ich niewykorzystania. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych do 15 listopada 2025 r. MKiŚ miał prawo wystąpić do Ministra Finansów o korektę wydanej decyzji w zakresie zmiany klasyfikacji budżetowej (...) Wniosek Departamentu Spraw Międzynarodowych dotyczący korekty planu został przekazany na podstawie wstępnych danych, jednak BF nie dysponowało jeszcze pełnym i ostatecznym potwierdzeniem oszczędności.”.

(akta kontroli str. 1507-1526)

NIK wskazuje, że środki uruchomione decyzją Ministra Finansów z 17 marca 2025 r. były w dyspozycji DSM i zostały przeznaczone na organizację pięciu zaplanowanych spotkań/wydarzeń, które odbyły się w maju 2025 r. Zdaniem NIK w przypadku stwierdzenia przez tę komórkę organizacyjną MKiŚ powstałych oszczędności we wrześniu 2025 r. powinny zostać podjęte niezwłoczne działania w celu zmiany decyzji Ministra Finansów lub zablokowania planowanych wydatków. Dokonywane w 2025 r. korekty decyzji Ministra Finansów uruchamiających środki z rezerwy celowej poz. 62 przeznaczone m.in. na sfinansowanie delegacji do Brukseli i innych placówek dyplomatycznych pracowników MKiŚ związane z prezydencją w I kwartale 2025 r.⁹⁴ zdaniem NIK potwierdzają niezasadność pozostawiania środków uruchomionych ww. decyzją na inne zadania po jej zmianie w zakresie klasyfikacji budżetowej.

1.2 Wydatki budżetu środków europejskich

1.2.1. Wydatki budżetu środków europejskich – dysponent części budżetowej

W ustawie budżetowej wydatki budżetu środków europejskich w części 41 zostały ustalone w wysokości 39 527 tys. zł z przeznaczeniem na realizację projektów w ramach dziewięciu programów operacyjnych, w tym sześciu regionalnych. Najwyższe wydatki zaplanowano na realizację programu: FEnIKS 2021-2027 – 32 158 tys. zł, FESW 2021-2027 – 4251 tys. zł, FERC 2021-2027 – 1638 tys. zł oraz Fundusze Europejskie dla Podkarpacia 2021-2027⁹⁵ – 665 tys. zł.

Limit wydatków budżetu środków europejskich został zmniejszony na podstawie decyzji Ministra Finansów przenoszących wydatki z części 41 do części 51 per saldo o 8742,1 tys. zł, tj. o 22,1%, w odniesieniu do kwoty planowanej w ustawie budżetowej, do 30 784,9 tys. zł.

W wyniku wprowadzonych zmian, w trakcie roku w budżecie środków europejskich zaplanowano wydatki na realizację projektów w ramach dwóch dodatkowych regionalnych programów operacyjnych tj. Fundusze Europejskie dla Lubelskiego 2021-2027⁹⁶ – 1689,8 tys. zł i Fundusze Europejskie dla Śląskiego 2021-2027⁹⁷ – 1639,5 tys. zł. Zrezygnowano natomiast z realizacji wydatków w ramach dwóch programów regionalnych⁹⁸, które były zaplanowane w ustawie budżetowej. Przyczyną rezygnacji z planowanych wydatków było odrzucenie wniosku o dofinansowanie projektu przez Instytucję Zarządzającą oraz brak uzyskania kwalifikacji do kolejnego etapu oceny dla wniosku o dofinansowanie projektu.

W 2025 r. limit wydatków w budżecie środków europejskich nie był zwiększany ze środków rezerw celowych.

⁹⁴ M.in. korekta decyzji Ministra Finansów z 10 stycznia 2025 r. znak: MF/WM8.4143.3.104.2025.MF.131 o 836,9 tys. zł (§ 4420 - wydatki na podróże służbowe zagraniczne pracowników).

⁹⁵ Dalej: „FEPK”.

⁹⁶ Dalej: „FELU 2021-2027”.

⁹⁷ Dalej: „FESL 2021-2027”.

⁹⁸ Fundusze Europejskie dla Kujaw i Pomorza 2021-2027 i Fundusze Europejskie dla Podlaskiego 2021-2027.

Blokady wydatków

W części 41 Minister wydał 12 decyzji w sprawie blokowania planowanych na 2025 r. wydatków w budżecie środków europejskich łącznie na 8502,4 tys. zł. W trakcie roku dokonał korekty czterech decyzji, w wyniku czego łączna wysokość zablokowanych do końca 2025 r. wydatków wyniosła 5494,8 tys. zł, co stanowiło 17,8% planu po zmianach. Minister dokonał blokad na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 u.f.p. Najwięcej planowanych wydatków, w łącznej wysokości 4945,5 tys. zł (90% wszystkich zablokowanych wydatków), zablokowano w programie FEnIKS 2021-2027.

(akta kontroli str. 1731-1740, 1814-1827)

Szczegółowym badaniem objęto cztery decyzje⁹⁹, w sprawie blokady planowanych wydatków w budżecie środków europejskich łącznie na 4447,2 tys. zł, tj. 80,9% ogółu zablokowanych do końca 2025 r. wydatków. Wydatki zostały zablokowane w budżetach rdoś (4444,2 tys. zł) i w budżecie GDOŚ (3 tys. zł). Dotyczyły one projektów:

- „Aktualizacja planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 wraz z prowadzeniem monitoringów”¹⁰⁰ (2818,4 tys. zł), „Wdrażanie działań z zakresu ochrony czynnej na obszarach Natura 2000” (1121,9 tys. zł) i „Wdrażanie Planu działań dla priorytetowych dróg przenoszenia inwazyjnych gatunków obcych” (3 tys. zł) realizowanych w ramach FEnIKS 2021-2027. Przyczynami blokowania planowanych wydatków były m.in. oszczędności powstałe po rozstrzygnięciu postępowań przetargowych na niższe kwoty niż zakładano, oszczędności w wynagrodzeniach wynikające z braku zatrudnienia pracowników, absencji chorobowych pracowników.
- „Rozpoznanie uwarunkowań i ochrona czynna cennych terenów w województwie świętokrzyskim” (500 tys. zł) realizowanego w ramach FESW 2021-2027. Blokada wynikała z przesunięcia zaplanowanych w projekcie zadań dot. koszenia w rezerwatach, monitoringu siedlisk i gatunków na kolejne lata, a także oszczędności powstałych na skutek braku realizacji zadań, spowodowanego brakiem ofert od potencjalnych wykonawców.
- „Lubelskie rezerваты - opracowanie planów ochrony, jako narzędzia efektywnego zarządzania zasobami przyrody” realizowanego przez RDOŚ w Lublinie w ramach FELU 2021-2027 (3,9 tys. zł). Blokada wynikała głównie z oszczędności powstałych w związku z podpisaniem umowy z wykonawcą na niższą kwotę niż zakładano.

Decyzje zostały wydane w związku z art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 u.f.p. Zgodnie z art. 177 ust. 4 ww. ustawy o podjętych decyzjach Minister niezwłocznie poinformował Ministra Finansów. Trzy decyzje zostały podjęte przez dysponenta w terminie pięciu dni od otrzymania wniosków. Jedna z badanych decyzji¹⁰¹ została wydana 3 grudnia 2025 r. w oparciu o wnioski GDOŚ z 10 października, 5 i 7 listopada 2025 r. Wnioski dotyczyły wydatków w wysokości 7176,7 tys. zł, zablokowano natomiast 3485,7 tys. zł, pozostała część wydatków została przeniesiona między częścią 41 i 51 oraz przeznaczona na realizację projektu w ramach FESL 2021-2027 przez szkołę leśną.

(akta kontroli str. 1527-1530, 1814-1827, 2201-2207)

Wydatki budżetu środków europejskich w części 41 wyniosły 23 716,6 tys. zł, tj. 77% planu po zmianach (30 784,8 tys. zł). Stanowiły one 696,4% wydatków zrealizowanych w 2024 r.

⁹⁹ Decyzje nr: 34/2025/BE z 3 grudnia 2025, 43/2025/BE z 23 grudnia 2025 r., 44/2025/BE z 22 grudnia 2025 r. i 45/2025/BE z 23 grudnia 2025 r.

¹⁰⁰ Dalej: „Aktualizacja PZO”.

¹⁰¹ Decyzja nr 34/2025/BE z 3 grudnia 2025 r.

Wydatki budżetu środków europejskich w 71,3%, tj. 16 901,7 tys. zł, poniesiono na realizację projektów w ramach FEnIKS 2021-2027 (74,2% budżetu po zmianach), w 6,9%, tj. 1637,5 tys. zł, poniesiono w ramach FELU 2021-2027 (96,9% budżetu po zmianach), a w 5,7%, tj. 1343,8 tys. zł, poniesiono na realizację FESL 2021-2027 (82% budżetu po zmianach). Wydatki zrealizowane w ramach pozostałych programów (łącznie 3833,6 tys. zł) przeznaczone zostały na: FESW 2021-2027 (1114,9 tys. zł), FEPK 2021-2027 (1080,4 tys. zł), FERC 2021-2027 (1011,1 tys. zł), Fundusze Europejskie dla Dolnego Śląska 2021-2027 (422,8 tys. zł), FERS 2021-2027 (175,6 tys. zł) oraz Fundusze Europejskie dla Opolskiego 2021-2027 (28,8 tys. zł).

(akta kontroli str. 1459-1468, 1731-1740B)

W ramach FEnIKS 2021-2027 wydatki poniesiono na realizację pięciu projektów realizowanych przez GDOŚ i rdoś, w tym najwyższe na projekt „Aktualizacja PZO” (10 086,4 tys. zł). Przyczynami niższego wykonania wydatków w ramach FEnIKS 2021-2027 były m.in. oszczędności wynikające z rozstrzygnięcia zamówień publicznych na niższe kwoty niż planowano, niezatrudnienie pracowników oraz wykwalifikowanych ekspertów, przeniesienia realizacji części zadań na 2026 r.

(akta kontroli str. 1746-1751, 1814-1827)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Ocena częstkowa

W zakresie wydatków z budżetu państwa i budżetu środków europejskich nie stwierdzono wydatków bez podstawy prawnej, niecelowych, nierzetelnych.

Szczegółowe badanie wydatków budżetu państwa wykazało przypadki: nieprzestrzegania przepisów jednej z umów w zakresie świadczenia kompleksowych usług w ramach organizacji wydarzeń na rzecz MKiŚ na terenie kraju oraz poza granicami.

W przypadku trzech z ośmiu objętych szczegółowym badaniem decyzji, w sprawie blokowania planowanych wydatków, stwierdzono ich podjęcie 69 dni od otrzymania informacji uzasadniającej ich podjęcie co było działaniem nierzetelnym. MKiŚ (dysponent III stopnia) w przypadku jednej decyzji Ministra Finansów uruchamiającej środki z rezerwy celowej poz. 62 nie podjął działań zmierzających do jej korekty, a wniosek o zablokowanie tych środków złożył 53 dni po otrzymaniu informacji o ich nadmiarze.

Szczegółowe badanie środków z dotacji wykazało, że Minister udzieliła trzech dotacji celowych dla których w umowach nie zawarto szczegółowego opisu zadań oraz celów, co było niezgodne z art. 150 pkt. 1 u.f.p. jak również w umowach nie określono mierników do monitorowania stopnia realizacji zadań. Ponadto opóźnienia w podpisaniu dwóch porozumień dotyczących udzielenia dotacji skutkowały koniecznością refundowania wydatków poniesionych przez dotowanego przed przyznaniem dotacji.

W obszarze udzielania zamówień publicznych stwierdzono nieprawidłowość polegającą na braku rzetelnego udokumentowania oceny zasadności zastrzeżenia przez oferenta wyjaśnień rażąco niskiej ceny jako tajemnicy przedsiębiorstwa, co było niezgodne z wymogami art. 18 ust. 3 oraz art. 79 ust. 2 ustawy p.z.p. Ponadto w przypadku zamówień realizowanych w trybach pozaustawowych stwierdzono działania niezgodne z obowiązującymi Procedurami pzp, tj. w przypadku jednego z zamówień brak załączenia wzoru umowy do zapytania ofertowego oraz brak niezwłocznego zamieszczenia ekspertyzy będącej produktem zamówienia w bazie wiedzy MKiŚ.

W zakresie wydatków dysponenta III stopnia części 41 Ministerstwa na szkolenia nie stwierdzono wydatków niecelowych. Wydatki dotyczyły szkoleń o tematyce odpowiadającej zadaniom merytorycznym komórek organizacyjnych, zakresom obowiązków oraz indywidualnym planom

rozwoju pracowników. Płatności za szkolenia były realizowane terminowo, a wydatki klasyfikowano w odpowiednich paragrafach klasyfikacji budżetowej.

Szczegółowe badanie wypłat ekwiwalentów za niewykorzystany urlop wypoczynkowych wykazało, iż w jednym z pięciu przypadków, dyrektor Departamentu Zarządzania Kapitałem Ludzkim nierzetelnie ustaliła wymiar urlopu przysługującego pracownikowi Ministerstwa z tytułu zatrudnienia w 2025 r. Skutkowało to wypłatą ekwiwalentu w wysokości 2,3 tys. zł za niewykorzystany, w okresie wypowiedzenia, urlop wypoczynkowy w wymiarze pięciu dni.

2. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2025 r. przez dysponenta części 41 i sprawozdań jednostkowych Ministerstwa (dysponenta III stopnia) w ramach tej części:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- o zatrudnieniu i wynagrodzeniach (Rb-70),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdanie za IV kwartał 2025 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 41 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent III stopnia) oraz przez dysponenta części 41 Ministerstwa, były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań.

Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Sprawozdania przedstawiają wiarygodne dane o dochodach i wydatkach oraz związanych z nimi należnościach i zobowiązaniach.

(akta kontroli str. 889-973, 1150-1174, 1459-1468)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

NIK opiniuje pozytywnie prawidłowość sporządzenia rocznych łącznych sprawozdań za 2025 r. oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2025 r. przez dysponenta części

41 i sprawozdań jednostkowych przez MKiŚ jako dysponenta III stopnia. Sprawozdania te zostały opracowane na podstawie właściwych źródeł i zawierały rzetelne dane.

B. CZĘŚĆ 51 – „KLIMAT”

1. Wydatki

1.1. Wydatki budżetu państwa

1.1.1. Wydatki budżetu państwa – dysponent części budżetowej

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2025 limit wydatków budżetu państwa w części 51 ustalono w wysokości 472 347 tys. zł. W trakcie roku limit wydatków został zwiększony *per saldo* o 154 191 tys. zł (tj. o 32,6%) do 626 538 tys. zł, z tego zwiększony o 154 087,7 tys. zł z tytułu przeniesienia środków z rezerw celowych oraz o 103,3 tys. zł na podstawie decyzji Ministra Finansów korygujących plan wydatków wynikający z ustawy budżetowej.

(akta kontroli str. 2453-2477)

W 2025 r. zrealizowane wydatki w części 51 wyniosły 591 197,1 tys. zł, tj. 94,4% planu po zmianach. Były one wyższe o 11 728,6 tys. zł, tj. o 2,0%, od wydatków poniesionych w 2024 r.

Zwiększenia limitu wydatków w części 51 *per saldo* o 154 087,7 tys. zł dokonano z siedmiu pozycji rezerw celowych, na podstawie 53 decyzji Ministra Finansów i 40 korekt tych decyzji, z tego:

- poz. 8 rezerw celowych na „realizację projektów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz ze środków pomocy bezzwrotnej, rozliczenia programów i projektów finansowanych z udziałem tych środków, a także rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej (UE)” – o 7518,7 tys. zł;
- poz. 19 rezerw celowych na zmiany organizacyjne i nowe zadania (w tym na skutki przechodzące) – o 50,7 tys. zł;
- poz. 20 rezerw celowych na „Środki na szkolenia i wynagrodzenia na nowe mianowania urzędników służby cywilnej oraz skutki przechodzące” – o 165,7 tys. zł;
- poz. 24 rezerw celowych na inwestycje KPO¹⁰² finansowane z wykorzystaniem środków pożyczki z Instrumentu Odbudowy i Zwiększenia Odporności w formie wsparcia o charakterze bezzwrotnym” – o 17 789,8 tys. zł;
- poz. 44 rezerw celowych na „Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych” – o 1916,9 tys. zł;
- poz. 59 rezerw celowych na „Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej” – o 122 276 tys. zł;
- poz. 62 rezerw celowych na „przygotowanie i realizację zadań związanych z objęciem i sprawowaniem przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE w pierwszej połowie 2025 roku, w tym na rekompensaty pieniężne dla żołnierzy oraz funkcjonariuszy za pełnienie służby w czasie przekraczającym ustawowo przypisany wymiar czasu służby” – o 4369,8 tys. zł.

Środki z rezerw celowych w części 51 zostały wydatkowane w wysokości 144 566,6 tys. zł, tj. 93,8% środków uruchomionych.

¹⁰² Przypis kontrolera: Krajowy Plan Odbudowy.

Wykorzystanie środków z poz. 24 rezerw celowych - „Środki przeznaczone na inwestycję B3.2.1 "Inwestycje w neutralizację zagrożeń oraz odnowę wielkoobszarowych terenów zdegradowanych i Morza Bałtyckiego" na poziomie 73,6% spowodowane było tym, że poszczególni Ostateczni Odbiorcy Wsparcia¹⁰³ prognozując poziom zapotrzebowania na środki w okresie listopad-grudzień 2025 r. założyli większe wykorzystanie dotacji, niż faktycznie miało to miejsce. Należy wskazać, że przedsięwzięcia były dopiero na wstępnym etapie wdrożenia i zasadnicza część planowanych płatności będzie realizowana w 2026 r. Analiza wykorzystania środków przed złożeniem wniosku została opisana w obszarze dotacje w części 51 na stronie 56 wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 2254-2258, 2453-2477)

Szczególnym badaniem objęto siedem decyzji Ministra Finansów¹⁰⁴, łącznie na 120 535,3 tys. zł (tj. 78,0% środków uruchomionych z rezerw celowych). Z kwoty tej wykorzystano 112 706, tys. zł m.in. na realizację zobowiązań wynikających z Konwencji o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych (Konwencja Bazylejska); na realizację zadań Ogólnopolskiego Programu Państwowego Monitoringu Środowiska; na sfinansowanie dodatków służby cywilnej (wraz z pochodnymi) dla 8 urzędników służby cywilnej zatrudnionych w MKiŚ oraz 1 urzędnika służby cywilnej zatrudnionego w GIOŚ, mianowanych z dniem. 1 grudnia 2024 r.; realizację zadania pn.: „Zagospodarowanie odpadów pochodzących z nielegalnego międzynarodowego przemieszczania”.

Spośród ww. badanych siedmiu decyzji w przypadku jednej decyzji¹⁰⁵ z 31 lipca 2025 r. dotyczącej zadania pn. „Pilotażowe wdrożenie automatycznych badań jakości wód dorzecza Odry” uruchomione środki nie zostały w ogóle wykorzystane przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska¹⁰⁶. Zwrotu tych środków dokonano 19 grudnia 2025 r., tj. po sześciu miesiącach od ich uruchomienia. Zwrot niewykorzystanych środków uzasadniono tym, że Wykonawca umowy nr GIOŚ/ZP/217/2025/CLB/NFOŚiGW na zadanie pn.: „Najem urządzeń pomiarowych jakości wód powierzchniowych wraz z niezbędnym wyposażeniem do realizacji pomiarów automatycznych oraz realizacji dodatkowych usług niezbędnych do posadowienia urządzeń i ich utrzymania”¹⁰⁷, nie uzyskał wymaganych pozwoleń wodnoprawnych dla sond pomiarowych we wskazanych miejscach w ramach zadania nr 1. Umowa najmu była realizowana w ramach dwóch zadań. Zadanie nr 1 miało zostać zrealizowane nie później niż do 27 listopada 2025 r. Wykonawca nie uzyskał wymaganych pozwoleń wodnoprawnych w 2025 r., dopiero w styczniu 2026 r. przekazał do PGW WP pierwsze wnioski o wydanie pozwolenia wodnoprawnego.

W zadaniu nr 1 umowy najmu wskazano 10 punktów pomiarowych, na których miały zostać posadowione sondy pomiarowe. W przypadku dwóch punktów spośród 10 punktów pomiarowych wskazanych w umowie najmu wyznaczonych w m. Malczyce oraz w m. Krapkowice już w 2023 r. GIOŚ miał usadowione sondy pomiarowe w tych punktach. Sondy te zostały umieszczone w ramach poprzednio realizowanego zadania – pilotażowego monitoringu rzeki Odry, który zakończył się w 2024 r. Ponadto w Malczycach i Krapkowicach 15 kwietnia 2025 r. zostały usadowione nowe stacje pomiarowe zakupione przez GIOŚ. Z wyjaśnień dyrektora Departamentu

¹⁰³ Dalej: „OOW”.

¹⁰⁴ MF/IP10.4143.3.27.2025.MF.5201 z 15 października 2025 r.; MF/FG2.4143.3.156.2025.MF.2382 z 3 lipca 2025; MF/FG2.4143.3.46.2025.MF.722 z 28 lutego 2025 r.; MF/FG2.4143.3.235.2025.MF.3346 z 31 lipca 2025; MF/FG2.4143.3.235.2025.MF.3346.K01 z 19 grudnia 2025 r.; MF/FG2.4143.3.101.2025.MF.1663 z 22 kwietnia 2025 r.; MF/FG2.4143.3.101.2025.MF.1663.K01 z 23 grudnia 2025 r.; MF/FG2.4143.3.121.2025.MF.1869 z 30 kwietnia 2025 r.; MF/FG2.4143.3.178.2025.MF.2720 z 3 lipca 2025 r.

¹⁰⁵ MF/FG2.4143.3.235.2025.MF.3346 z 31 lipca 2025 i korekty do jej -MF/FG2.4143.3.235.2025.MF.3346.K01 z 19 grudnia 2025 r.

¹⁰⁶ Dalej: „GIOŚ”.

¹⁰⁷ Dalej: „Umowa najmu”.

Strategii i Odporności Klimatycznej¹⁰⁸ wynikało, że powyższe sondy pomiarowe w ww. miejscowościach zostaną zastąpione urządzeniem najmowanym w ramach umowy najmu. Pracownicy DSOK należący do Międzyresortowego Zespołu ds. Odry w MKiŚ nie udokumentowali przeprowadzenia analizy zapotrzebowania na lokalizację sond pomiarowych i uzasadnienia posadowienia ich w określonych miejscach. Jak również nie udokumentowano zasadności finansowania najmu nowych stacji pomiarowych na potrzeby prowadzenia pomiarów wody w rzece Odra w Krapkowicach i Malczycach, w sytuacji gdy GIOŚ posiadał już stacje wykonujące pomiary w tożsamym zakresie (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Zadanie nr 1 nie zostało zrealizowane do 27 listopada 2025 r. Dyrektor DSOK odnośnie czy do umowy najmu został zawarty aneks wyjaśnił, że „Operacyjnie za realizację ww. umowy odpowiada GIOŚ w ramach swoich kompetencji. Realizacja Zadania nr 1 nie została zakończona, a Wykonawca pozostaje w zwłocie w stosunku do postanowień umownych. Dalsze postępowanie uzależnione było od decyzji Zamawiającego co do woli kontynuowania realizacji przedmiotowej umowy, przy czym - jak wskazano w pytaniu - brak terminowej realizacji Zadania nr 1 odpowiednio ograniczył i nadal ogranicza Wykonawcę, zarówno czasowo, jak i wartościowo, w zakresie realizacji Zadania nr 2. z uwagi na przyjętą w umowie konstrukcję mechanizmów odpowiedzialności i rozliczeń nie podejmowano działań w kierunku zmiany terminów realizacji zadań, pozostawiając Zamawiającemu możliwość korzystania z przewidzianych umową środków kontraktowych”.

Z wyjaśnień dyrektora DSOK odnośnie do nieuzyskania pozwoleń wodnoprawnych przez Wykonawcę umowy najmu oraz przygotowania GIOŚ do realizacji zadania wynikało, że w związku z tym, że GIOŚ uczestniczył w poprzednich latach w pilotażowych monitoringach i zarządzał stacjami pomiarowymi miał wiedzę, na jakie urządzenia pomiarowe oraz w jakim zakresie potrzebne były pozwolenia wodnoprawne.

Ponadto jak ustalono na spotkaniach Międzyresortowego Zespołu ds. Odry¹⁰⁹, GIOŚ nie informował szczegółowo, dla ilu punktów wyznaczonych w ramach umowy najmu wymagane były pozwolenia wodnoprawne, natomiast informację o konieczności uzyskania tych decyzji przekazano członkom Zespołu na spotkaniu 1 grudnia 2025 r. już po terminie realizacji zadania nr 1 umowy najmu.

(akta kontroli str. 2152-2165 2254-2258, 2330-2336)

Dyrektor DB odnośnie monitorowania realizacji zadania „Pilotażowe wdrożenie automatycznych badań jakości wód dorzecza Odry” wskazała, że w miesiącach październik – listopad 2025 r. GIOŚ nie zgłaszała ryzyk niewykorzystania uruchomionych środków a rozliczeniu za te miesiące poinformowała DB o zaangażowaniu środków w wysokości 312,0 tys. zł, tj. na poziomie 48% uruchomionych środków. Dyrektor DB uznała, że w związku z tym nie było zagrożeń dla realizacji dla wykorzystania uruchomionych środków. Jednocześnie dyrektor DB wyjaśniła, że dopiero po złożeniu korekty decyzji Ministra Finansów przez GIOŚ 2 grudnia 2025 r. DB uzyskał informację, że nie zostaną wykorzystane w 100% uruchomione środki.

(akta kontroli str. 2430-2434)

¹⁰⁸ Dalej: „DSOK”

¹⁰⁹ Na podstawie zarządzenia Nr 256 Prezesa Rady Ministrów w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Przeciwdziałania Sytuacjom Kryzysowym i Zagrożeniom Środowiskowym na Rzece Odrze z dnia 5 lipca 2023 r. (M.P. z 2023 r. poz. 696 ze zm.).

W strukturze wydatków zrealizowanych w części 51 (591 197,1 tys. zł) największy udział miały¹¹⁰: wydatki bieżące jednostek budżetowych 463 827,1 tys. zł (które stanowiły 78,5% wydatków w części 51); wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art.5 ust. 1 pkt 2 u.f.p. 107 549,2 tys. zł (18,2%), wydatki majątkowe 5155,1 tys. zł (0,9%), świadczenia na rzecz osób fizycznych 870 tys. zł (0,1%) i dotacje i subwencje 13 795,7 tys. zł (2,3%).

(akta kontroli str.2453-2477)

Blokowanie planowanych wydatków

Minister w ramach części 51 wydał 33 decyzje w sprawie blokowania planowanych na 2025 r. wydatków budżetu państwa, łącznie na 18 540,4 tys. zł, co stanowiło 3% planu po zmianach. Blokad zostały dokonane na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 u.f.p. W grudniu 2025 r. 22 decyzjami zablokowano łącznie 12 394,5 tys. zł, co stanowiło 66,9% wszystkich blokad. Czterema decyzjami (łącznie na 928,7 tys. zł) Minister zablokował środki uruchomione z rezerw celowych.

(akta kontroli str. 1531-1534, 1566-1568)

W planach wydatków:

- Dysponenta głównego blokady w łącznej wysokości 4706,9 tys. zł wynikały głównie z oszczędności powstałych na skutek niższych kwot złożonych wniosków o płatność oraz z planowanego obniżenia wysokości wnioskowanej zaliczki przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej¹¹¹ w projekcie pn. „Finansowanie pomocy technicznej IW¹¹² w ramach FEnIKS” oraz z niższych niż pierwotnie planowano wydatków Instytutu Nafty i Gazu-Państwowego Instytutu Badawczego¹¹³, zgłoszonych we wnioskach o dofinansowanie projektów pomocy technicznej w ramach programu FEnIKS 2021-2027;
- GIOŚ blokady w łącznej wysokości 3868,5 tys. zł wynikały m.in. z oszczędności powstałych w związku z wyłonieniem wykonawców na niższe kwoty niż pierwotnie planowano, brakiem rozstrzygnięcia postępowań o udzielenie zamówień publicznych, oszczędności powstałych na skutek niższych niż pierwotnie planowano wydatków na składki na Fundusz Pracy.

(akta kontroli str. 1531-1534, 1566-1568, 1814-1827)

Decyzje o blokowaniu planowanych wydatków były realizowane za pomocą systemu TREZOR i każda podjęta decyzja na poziomie Ministra (dysponenta części 51) była automatycznie przekazywana do wiadomości na poziom Ministerstwa Finansów, co należy uznać za wykonanie obowiązku informacyjnego wynikającego z art. 177 ust. 4 u.f.p.

(akta kontroli str. 1566-1568)

Szczegółowym badaniem objęto sześć decyzji blokujących¹¹⁴ planowane wydatki w budżecie państwa w 2025 r. na łączną kwotę 8464,2 tys. zł, tj. 45,7% ogółu zablokowanych planowanych wydatków. Minister podjął na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 u.f.p. decyzje o blokadach w terminie

¹¹⁰ W porównaniu do 2024 r.: wydatki bieżące były wyższe o 36 096,3 tys. zł; wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art.5 ust. 1 pkt 2 u.f.p. były niższe o 27 726,8 tys. zł; wydatki majątkowe były niższe o 8 919 tys. zł; świadczenia na rzecz osób fizycznych były niższe o 239,1 tys. zł; dotacje i subwencje były wyższe o 12 514,2 tys. zł.

¹¹¹ Dalej: „NFOŚiGW”.

¹¹² Przepis kontrolera: Instytucja Wdrażająca, dalej: „IW”.

¹¹³ Dalej: „INiG-PIB”.

¹¹⁴ Decyzje znak: 51.4143.12.17.2025.BD.FENIKS, 51.4143.12.19.2025.BD.FENIKS, 51.4143.12.31.2025.BD, 51.4143.12.32.2025.BD, 51.4143.12.34.2025.BD.KPO.GRANT, 51.4143.12.37.2025.BD.

do 10 dni od powzięcia informacji o okolicznościach je uzasadniających. W ramach przeprowadzonego badania nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 1535-1542, 1597-1604, 1638-1640, 1814-1827)

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70 w części 51 wyniosło w 2025 r. 1825 osób i było o 63 osoby, tj. o 3,6% większe w porównaniu do 2024 r., w tym zatrudnienie w grupie członków korpusu służby cywilnej wyniosło w 2025 r. 1727 osób i było o 69 osób, tj. o 4,2% większe niż średnie zatrudnienie w 2024 r.

Zastępca dyrektora DB wyjaśniła, m.in., że wzrost zatrudnienia wynikał głównie z przyznania nowych etatów i zatrudniania osób do realizacji nowego projektu finansowanego ze środków unijnych, jak również zapewnienia ciągłości realizacji innych projektów prowadzonych w Ministerstwie.

Według planu po zmianach środki na wynagrodzenia¹¹⁵ wyniosły 263 673,9 tys. zł, w tym 1935 tys. zł ze środków europejskich. Wykorzystano 259 257,4 tys. zł (98,3% planu), w tym 1420,8 tys. zł (73,4% planu) ze środków europejskich.

(akta kontroli str. 1349-1359, 1433-1444, 1459-1468)

Wyliczone na podstawie sprawozdania Rb-70 przeciętne wynagrodzenie brutto w części 51 w 2025 r. wyniosło 11,8 tys. zł i było o 7,3% wyższe w porównaniu do 2024 r., przy czym w grupie członków korpusu służby cywilnej przeciętne wynagrodzenie brutto wyniosło w 2025 r. 11,9 tys. zł. i było o 6,7% wyższe w porównaniu do 2024 r.

Zastępca dyrektora DB wyjaśniła także, że wzrost wynagrodzenia w 2025 r. wynikał m.in. z wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej o 5%, zgodnie z ustawą budżetową na 2025 r. oraz przyznania nowych etatów przez Instytucję Zarządzającą FENIKS a także uruchomienia środków z rezerw celowych na wynagrodzenia dla osób zaangażowanych w realizację programu Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej 2021-2027, sfinansowanie systemu motywacyjno-lojalnościowego dla osób zaangażowanych w przygotowanie i sprawowanie polskiego przewodnictwa w Radzie UE, dodatków służby cywilnej dla nowo mianowanych urzędników służby cywilnej i wynagrodzeń osobowych w ramach inwestycji pn.: Wsparcie instytucji realizujących reformy i inwestycje REPowerEU w ramach KPO. Uruchomione środki obejmowały również sfinansowanie etatów w GIOŚ, utworzonych do realizacji nowych zadań związanych z sytuacją ekologiczną na rzece Odrze i innych ciekach wodnych - monitoringiem interwencyjnym „złotej algi”.

(akta kontroli str. 1349-1359, 1433-1444, 1459-1468)

Wydatki majątkowe

W części 51 wydatki majątkowe zaplanowano pierwotnie w wysokości 10 166 tys. zł, zaś według planu po zmianach, w wysokości 11 075 tys. zł. Wykonanie wyniosło 8902,7 tys. zł, tj. 80,4% planu po zmianach. Największe wydatki majątkowe poniesiono na zadanie pn. „Rozwój i modernizacja systemu badań i oceny jakości wód oraz wzmocnienie potencjału Krajowego Laboratorium Referencyjnego ds. monitoringu wód w zakresie wskaźników biologicznych, fizykochemicznych i chemicznych” realizowane przez GIOŚ (łącznie 2146,8 tys. zł, tj. 24,1% wykonania planu po zmianach). Kolejne co do wielkości wydatki majątkowe zostały zrealizowane także przez GIOŚ:

¹¹⁵ Według Rb-28 i Rb-28UE.

- Rozwój i modernizacja wyposażenia do badań jakości powietrza oraz wspieranie ocen jakości powietrza (1569,4 tys. zł, tj. 17,6% wykonania planu po zmianach);
- Zadania związane z prowadzeniem kontroli i monitoringu wód w zakresie wdrażania dyrektywy 91/676/EWG dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (1743,4 tys. zł, tj. 19,6% wykonania planu po zmianach);
- Zakup sprzętu specjalistycznego (1130,8 tys. zł, tj. 12,7% wykonania planu po zmianach).

W 2025 r. GIOŚ nie zrealizował trzech zadań, na które środki były ujęte w planie po zmianach, tj.:

- Opracowanie Mapy Potencjalnej Roślinności Naturalnej oraz analiza rozmieszczenia powierzchni monitoringowych w monitoringu przyrodniczym (akronim Mapplanta) nie wydatkowano 4,0 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach;
- Wsparcie monitoringu wpływu zanieczyszczeń powietrza na ekosystemy, w tym poprzez wzmocnienie stacji Zintegrowanego Monitoringu Środowiska Przyrodniczego – nie zrealizowano 21,3 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach;
- Rozbudowa monitoringu gatunków zwierząt w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska – nie zrealizowano 7,0 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach.

Dyrektor Departamentu Instrumentów Środowiskowych¹¹⁶ wyjaśniła, że „Departament Instrumentów Środowiskowych (DIŚ) otrzymał z Departamentu Budżetu (DB), zgodnie z Zarządzeniem Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie działań nadzorczych Ministra Klimatu i Środowiska wobec Głównego Inspektora Ochrony Środowiska z dnia 14 sierpnia 2023 r., syntetyczną informację dotyczącą wykonania przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska dochodów i wydatków, zatrudnienia i wynagrodzeń (analiza wykonania budżetu) za I- III kwartały 2025 r. DIŚ nie otrzymał jeszcze ww. informacji za IV kwartał 2025 r.”. Wobec nieotrzymania informacji o wykonaniu wydatków za IV kwartał 2025 r. z GIOŚ, pomimo że według stanu na 26 lutego 2026 r. były sporządzane roczne sprawozdania z wykonania wydatków w 2025 r. przez dysponenta części 51. Dyrektor DIŚ nie posiadała informacji o realizacji wydatków majątkowych przez GIOŚ i nie wyjaśniła przyczyn niezrealizowania wydatków majątkowych we wskazanych trzech zadaniach realizowanych przez GIOŚ.

(akta kontroli str. 2453-2477)

Wydatki na dotacje celowe

Wydatki na dotacje celowe w 2025 r. w części 51 wyniosły 74 495,2 tys. zł, tj. 90,6 % planu po zmianach i dotyczyły wyłącznie finansowania wydatków bieżących. Beneficjentami dotacji były: NFOŚiGW – 66 515,4 tys. zł, INiG-PIB – 7399,4 tys. zł; PGL LP – 580,4 tys. zł. Środki pochodzące z dotacji celowych zostały przeznaczone na:

- koszty zarządzania w ramach MF EOG 2014-2021 oraz 2021-2028;
- realizację zadań powierzonych IW, tj. Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych po upływie okresu kwalifikowalności wydatków w ramach POLiŚ 2014-2020;
- finansowanie wydatków związanych z realizacją zadań IW FENIKS 2021-2025;

¹¹⁶ Dalej: „DIŚ”. Do zadań Departamentu Instrumentów Środowiskowych należy m.in. prowadzenie spraw z zakresu nadzoru Ministra nad Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska.

- finansowanie realizacji Inwestycji w ramach Planu rozwojowego w formie wsparcia bezzwrotnego, zgodnie z art. 141l ust. 2 pkt 2 ustawy dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹¹⁷;
- Pomoc Techniczną programu FEnIKS 2021-2027;
- finansowanie kosztów zarządzania i wdrażania FEPW.

(akta kontroli str. 110)

Szczegółowym badaniem objęto jedną dotację dla NFOŚiGW w ramach której rozliczono wydatki w kwocie 13 085,3 tys. zł, tj. 17,6 % zrealizowanych wydatków na dotacje celowe w części 51.

Badana dotacja została przyznana w kwocie 17 789,8 tys. zł, na podstawie umowy nr 57/DB/2025 z 30 października 2025 r. na finansowanie realizacji Inwestycji w neutralizację zagrożeń oraz odnowę wielkoobszarowych terenów zdegradowanych i Morza Bałtyckiego w ramach Planu rozwojowego w formie wsparcia bezzwrotnego, zgodnie z art. 141l ust. 2 pkt 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (z przeznaczeniem na refundację wydatków lub wypłaty zaliczek w ramach umów zawartych z OOW tj. podmiotami realizującymi inwestycje w neutralizację zagrożeń oraz odnowę wielkoobszarowych terenów zdegradowanych i Morza Bałtyckiego).

Dotacja została rozliczona w wysokości 13 085,3 tys. zł, tj. 73,6 % przyznanej kwoty dotacji. Rozliczenie nastąpiło w terminie określonym umową oraz zgodnie z art. 168 u.f.p., niewykorzystana kwota została zwrócona do MKiŚ terminowo, wraz z należnymi odsetkami.

Dyrektor Departamentu Funduszy Europejskich¹¹⁸ wyjaśniła, iż „Główną przyczyną niewykorzystania dotacji przez poszczególnych OOW, wyjaśnioną przez NFOŚiGW było to, że prognozując zapotrzebowanie na środki w okresie listopad-grudzień 2025 r. OOW założyli większe wykorzystanie środków niż faktycznie miało to miejsce. (...) przedsięwzięcia OOW realizowane w ramach inwestycji są dopiero na wstępnym etapie wdrożenia i zasadnicza część planowanych płatności będzie realizowana w 2026 r.” Według wyjaśnień, na etapie wnioskowania o uruchomienie środków rezerwy celowej MKiŚ weryfikował rzeczywiste zapotrzebowanie na podstawie danych o wysokości zapotrzebowania w rozbiu na poszczególnych OOW, przekazanych przez NFOŚiGW.

(akta kontroli str. 156-160)

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych

Na świadczenia na rzecz osób fizycznych w części 51 wydatkowano łącznie 870 tys. zł, tj. 95% planu po zmianach. Z tych środków sfinansowano głównie świadczenia wynikające z zakresu przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy, wypłaty ryczałtu za zużycie energii elektrycznej podczas pracy zdalnej, zakup okularów korekcyjnych oraz ekwiwalent za pranie odzieży roboczej, a także wypłatę odpraw i odszkodowań zasądzonych wyrokiem sądu pracy oraz wynikających z likwidacji stanowisk a także program płatnych praktyk oraz zwrot kosztów delegacji członków Młodzieżowej Rady Klimatycznej oraz Państwowej Rady Ochrony Środowiska.

(akta kontroli str. 1404-1409)

Zobowiązania

Na koniec 2025 r. zobowiązania w części 51 wyniosły 26 098,4 tys. zł. Główną pozycję zobowiązań w części 51 stanowiło dodatkowe wynagrodzenie roczne wraz z pochodnymi (21 841,2 tys. zł), zakup energii i zakup usług pozostałych z terminem płatności w 2026 r. (odpowiednio

¹¹⁷ Dz. U. z 2025 r. poz. 198

¹¹⁸ Dalej: „DFE”.

724,1 tys. zł i 850,8 tys. zł), składki do organizacji międzynarodowych, których Polska jest członkiem i których termin zapłaty przypadał w 2026 r. (2 152,1 tys. zł). Zobowiązania wymagalne na koniec 2025 r. nie wystąpiły.

(akta kontroli str. 1459-1468, 2406-2408, 2453-2477)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Wyrażenie zgody przez Ministra Klimatu i Środowiska na finansowanie najmu stacji w Krapkowicach i Malczycach, pomimo że GIOŚ dysponował już w tych lokalizacjach stacjami wykonującymi omawiane pomiary w tożsamym zakresie, co zdaniem NIK było działaniem niecelowym.

Pośród 10 punktów pomiarowych określonych w umowie nr GIOŚ/ZP/217/2025/CLB/NFOŚiGW na zadanie pn.: „Najem urządzeń pomiarowych jakości wód powierzchniowych wraz z niezbędnym wyposażeniem do realizacji pomiarów automatycznych oraz realizacji dodatkowych usług niezbędnych do posadowienia urządzeń i ich utrzymania”, wskazano dwa punkty, tj. w m. Malczyce i w m. Krapkowice, w których we wcześniejszych latach, w tym w 2025 r., były posadowione stacje pomiarowe.

W latach 2023-2024 GIOŚ wraz z Instytutem Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy¹¹⁹ realizował pilotażowy monitoring rzeki Odry w ramach którego prowadzono badania – pomiary za pomocą stacji pomiarowych posadowionych w m. Malczyce oraz w m. Krapkowice. Pomiary dokonywane przez te sondy dotyczyły podstawowych parametrów fizykochemicznych, tj. temperatury wody, przewodności, pH; tlenu rozpuszczonego oraz nasycenia tlenem. Ze strony <https://pomiar.gov.pl/> wynikało, że właścicielem stacji pomiarowych w m. Krapkowice był GIOŚ a stacji pomiarowej w m. Malczyce IOŚ-PIB.

Ponadto w terminie 15 kwietnia 2025 r. w ww. miejscowościach, tj. Malczyce i Krapkowice zostały umieszczone nowe sondy pomiarowe, o czym Minister informowała Marszałka Sejmu w piśmie z 26 sierpnia 2025 r.¹²⁰ Sondy te dokonywały pomiarów podstawowych parametrów fizykochemicznych, tj. temperatury wody, przewodności, pH, tlenu rozpuszczonego oraz nasycenia tlenem, czyli tych samych parametrów jakie były badane w poprzednich latach w ramach poprzedniego pilotażowego monitoringu rzeki Odry oraz będą badane w ramach umowy najmu zawartej 29 października 2025 r.

Dyrektor DSOK wyjaśnił, że „(...) monitoring automatyczny w lokalizacji w Malczycach w 2023 r. nie był prowadzony przez GIOŚ. GIOŚ nie był właścicielem funkcjonującej tam sondy, nie odpowiadał za jej montaż ani za nadzór nad spływającymi z niej danymi pomiarowymi. Dopiero w kwietniu 2025 r. GIOŚ zainstalował własną stację pomiarową, zapewniając jednocześnie nadzór nad prawidłowością jej działania. W kwietniu 2025 w momencie montażu przez GIOŚ, poprzednia sonda pomiarowa była już zdemonstowana.”. Ponadto wskazał, że „Obecnie eksploatowana w Malczycach sonda pomiarowa będąca własnością GIOŚ zostanie zastąpiona urządzeniem najmowanym w ramach umowy nr GIOŚ/ZP/217/2025/CLB/NFOŚiGW.”.

(akta kontroli str.2293-2301)

W ramach umowy zawartej przez GIOŚ z Wykonawcą dotyczącej najmu urządzeń pomiarowych, sondy pomiarowe które miały zostać zainstalowane we wskazanych 10 lokalizacjach miały

¹¹⁹ Dalej: „IOŚ-PIB”.

¹²⁰ DIŚ-1.050.15.2025. AZ 3933666.15869442.12762033.

dokonywać pomiarów tych samych parametrów, które były mierzone w ramach realizowanego w latach 2023-2024 pilotażowego monitoringu rzeki Odry oraz przez sondy pomiarowe posadowione przez GIOŚ 15 kwietnia 2025 r. w Malczycach i Krapkowicach.

(akta kontroli str. 2152-2165, 2330-2336)

Minister wyjaśniła, że „Podstawowym przeznaczeniem sprzętu GIOŚ (...) jest wsparcie realizacji zleceń dotyczących pomiarów parametrów wód powierzchniowych w dłuższym okresie wykonywanych na potrzeby GIOŚ oraz Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska. Sprzęt ten nie był więc dedykowany do pełnienia funkcji stałej stacji monitoringowej w jednej lokalizacji. W związku z powyższym posadowienia tej sondy w Malczycach miało charakter doraźny. Po demontażu sonda będzie pełniła swoją pierwotną funkcję, czyli zostanie przeznaczona do realizacji zleceń pomiarowych w różnych lokalizacjach w zależności od bieżących potrzeb GIOŚ (...).”.

NIK zwraca uwagę, że w trakcie kontroli w MKiŚ nie przedstawiono kontrolerom NIK dokumentów wskazujących na charakter sondy pomiarowej posadowionej w Malczycach.

Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a) i b) u.f.p. wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Zdaniem NIK przed podjęciem decyzji istotnej z punktu wydatkowania środków publicznych należy każdorazowo wykluczyć możliwość kilkukrotnego finansowania zadań o tożsamym zakresie przedmiotowym szczególnie biorąc pod uwagę tożsamość zakresów pomiarowych stacji działających na przestrzeni kilku ostatnich lat w Krapkowicach i Malczycach.

1.1.2. Wydatki budżetu państwa – dysponent III stopnia

Na podstawie ustawy budżetowej na rok 2025 r., w oparciu o przekazane limity został opracowany plan finansowy wydatków MKiŚ (dysponenta III stopnia) w części 51. W planie ustalono wydatki budżetowe na 155 854 tys. zł. W ciągu roku zostały one zwiększone *per saldo* o 29 887,2 tys. zł, do 185 741,2 tys. zł, tj. o 19,2%, w tym z tytułu przeniesienia środków z rezerw celowych – *per saldo* o 29 872,7 tys. zł, decyzji Ministra Finansów dokonujących korekty planu (*per saldo* 14,5 tys. zł).

(akta kontroli str. 2453-2477)

Limit wydatków MKiŚ (dysponenta III stopnia) nie został zwiększony ze środków z rezerwy ogólnej.

Limit wydatków MKiŚ (dysponenta III stopnia) został zwiększony z sześciu pozycji rezerw celowych o 29 872,7 tys. zł, z tego:

- poz. 8 rezerw celowych „na realizację projektów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz ze środków pomocy bezzwrotnej, rozliczenia programów i projektów finansowanych z udziałem tych środków, a także rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej (UE)” o 7518,7 tys. zł, wykorzystano 6870 tys. zł, tj. 91,4% środków;
- poz. 19 rezerw celowych na „zmiany organizacyjne i nowe zadania (w tym na skutki przechodzące)” o 50,7 tys. zł, wykorzystano 40,5 tys. zł, tj. 79,9% środków;
- poz. 20 rezerw celowych na „Środki na szkolenia i wynagrodzenia na nowe mianowania urzędników służby cywilnej oraz skutki przechodzące” o 137,6 tys. zł, wykorzystano 134,4 tys. zł, tj. 97,7% środków;
- poz. 44 rezerw celowych na „Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych” o 563,5 tys. zł, wykorzystano 549,7 tys. zł, tj. 97,6% środków;

- poz. 59 rezerw celowych na „Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej” o 17 816,7 tys. zł, wykorzystano 16 156,7 tys. zł, tj. 90,7% środków;
- poz. 62 rezerw celowych na „przygotowanie i realizację zadań związanych z objęciem i sprawowaniem przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE w pierwszej połowie 2025 roku, w tym na rekompensaty pieniężne dla żołnierzy oraz funkcjonariuszy za pełnienie służby w czasie przekraczającym ustawowo przypisany wymiar czasu służby” o 3785,4 tys. zł, wykorzystano 3773,6 tys. zł, tj. 99,7% środków.

Z uruchomionych środków rezerw celowych wykorzystano łącznie 27 524,9 tys. zł, tj. 92,1% środków uruchomionych.

(akta kontroli str. 2152-2165, 2254-2258, 2453-2477)

Szczegółowym badaniem w części 51 objęto trzy decyzje Ministra Finansów¹²¹ wydane na wniosek Ministra, łącznie na kwotę 8444,2 tys. zł. Środki wykorzystano w wysokości 7765,4 tys. zł (92%), na wsparcie instytucji realizujących reformy i inwestycje REPowerEU w ramach KPO - część grantowa (tj.: MKiŚ) (6870 tys. zł); gromadzenie informacji o najlepszych dostępnych technikach i rozpowszechnianie ich na potrzeby organów właściwych do wydania pozwoleń oraz zainteresowanych podmiotów korzystających ze środowiska oraz prowadzenie rejestru wniosków o wydanie pozwolenia zintegrowanego oraz wydanych pozwoleń zintegrowanych (230,7 tys. zł); a sfinansowanie systemu motywacyjno-lojalnościowego dla osób zaangażowanych w okres sprawozdawczy z polskiego przewodnictwa w Radzie UE (664,7 tys. zł).

Niepełne wydatkowanie środków wynikało z mniejszego średniorocznego zatrudnienia osób do realizacji projektu oraz oszczędności z tytułu absencji chorobowych pracowników; spotkania początkowo zaplanowane na rok 2025 zostały przeniesione na rok 2026 a także z mniejszych kosztów szkolenia oraz kosztów podróży

(akta kontroli str. 2166-2168, 2254- 2258; 2453-2477)

W 2025 r. zrealizowane wydatki Ministerstwa (dysponenta III stopnia) wyniosły 172 968,3 tys. zł, tj. 93,1% planu po zmianach, w tym wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków z budżetu UE – 42 558,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 2453-2477)

W strukturze zrealizowanych wydatków¹²² wydatki bieżące jednostek budżetowych wyniosły 171 846,5 tys. zł (w tym na finansowanie i współfinansowanie projektów z udziałem środków z budżetu UE – 42 546,2 tys. zł) i stanowiły 99,4%; wydatki majątkowe zrealizowano w wysokości 900,6 tys. zł (0,5%), a świadczenia na rzecz osób fizycznych 221,2 tys. zł (w tym na finansowanie i współfinansowanie projektów z udziałem środków z budżetu UE 11,9 tys. zł).

(akta kontroli str. 2453-2477)

Szczegółowym badaniem pod względem gospodarności, legalności, celowości i rzetelności objęto wydatki MKiŚ (dysponenta III stopnia) udokumentowane 52 dowodami księgowymi, łącznie na 29 398,4 tys. zł, stanowiące 17,1% ogółu wydatków poniesionych przez dysponenta III stopnia części 51. Spośród badanych 52 dowodów księgowych sześć dowodów było realizowanych w

¹²¹ Decyzja nr MF/IP11.4143.3.2.2025.MF.KPO.GRANT.173 z 20 stycznia 2025 r. oraz korekty do tej decyzji MF/IP11.4143.3.2.2025.MF.KPO.GRANT.173.K01 z 9 czerwca 2025 r. oraz decyzja nr MF/IP11.4143.3.2.2025.MF.KPO.GRANT.173.K02 z 27 listopada 2025 r.; decyzja nr MF/WM8.4143.3.527.2025.MF.5412 z 13 października 2025 r.; decyzja nr MF/FG2.4143.3.26.2025.MF.521 z 12 lutego 2025 r. oraz korekta nr MF/FG2.4143.3.26.2025.MF.521.K01z 1 grudnia 2025 r.

¹²² W porównaniu do 2024 r.: wydatki bieżące były wyższe o 29 748,9 tys. zł; wydatki majątkowe były niższe o 721,7 tys. zł; świadczenia na rzecz osób fizycznych były wyższe o 75,3 tys. zł.

ramach budżetu środków europejskich. Doboru próby do badania dowodów dokonano z zastosowaniem metody MUS – 41 dowodów, łącznie na 28 504,1 tys. zł, tj. 16,5% wydatków, a pozostałe dowody wybrano w sposób celowy, według osądu kontrolera, łącznie na 894,3 tys. zł.

Badane wydatki zostały poniesione w sposób celowy, legalny, gospodarny i rzetelny, przy czym w przypadku dwóch dowodów księgowych stwierdzono, że zostały rozliczone w ramach jednej umowy¹²³, w której przedłużono termin jej obowiązywania (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Blokowanie planowanych wydatków

Zablokowane 26 decyzjami planowane wydatki u dysponenta III stopnia wyniosły 9965 tys. zł, tj. 5,4% ogółu planowanych wydatków i 53,7% wszystkich blokad w części 51. Przyczynami niewykorzystania środków były m.in.:

- oszczędności wynikające z przedłużających się naborów na stanowiskach korpusu służby cywilnej, które miały być finansowane ze środków pochodzących z projektu pn. "Pomoc Techniczna Programu FEnIKS 2021-2027 w MKiŚ na rok 2025¹²⁴" oraz absencji chorobowej pracowników zaangażowanych w projekt;
- niższe wydatki rzeczowe bezpośrednie, które dotyczyły m.in. usług obejmujących działania marketingowe w prasie i w Internecie, braku realizacji analiz, ekspertyz oraz ewaluacji, rezygnacji z zakupu artykułów promocyjnych w ramach projektu PT FENIKS 2021-2027 oraz projektu „Finansowanie kosztów zarządzania i wdrażania FEPW w 2025 r. w MKiŚ”;
- mniejsze średnioroczne zatrudnienie osób do realizacji projektu oraz oszczędności z tytułu absencji chorobowych pracowników w ramach inwestycji pn.: Wsparcie instytucji realizujących reformy i inwestycje REPowerEU w ramach Krajowego Planu Odbudowy - część grantowa.

(akta kontroli str. 1531-1534, 1566-1568, 1638-1643, 1814-1827)

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70 w Ministerstwie (dysponent III stopnia) wyniosło w 2025 r. 542,51 osoby i było o 53,17 osoby (o 10,9%) wyższe niż w roku poprzednim. W planie po zmianach ujęto środki na wynagrodzenia w wysokości 100 528,4 tys. zł, w tym 251,9 tys. zł ze środków europejskich. Wykonanie ww. wydatków wyniosło 96 971,5 tys. zł (96,5% planu), w tym 137,6 tys. zł (55% planu) ze środków europejskich¹²⁵.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto wyliczone na podstawie danych zawartych w Rb-70 wyniosło 14,9 tys. zł i było o 7% wyższe od przeciętnego wynagrodzenia w 2024 r.

Dyrektor BZKL wyjaśniła, że wzrost zatrudnienia wynikał głównie z zatrudnienia osób do realizacji nowego projektu finansowanego ze środków unijnych oraz zapewnienia ciągłości realizacji innych projektów prowadzonych w Ministerstwie w ramach programów: Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej 2021-2027, Wsparcie instytucji realizujących reformy i inwestycje REPowerEU w ramach KPO.

Dyrektor BZKL wyjaśniła także, że wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w 2025 r. wynikał m.in. z wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, obligatoryjnej

¹²³ Znak: BDG-wl/08/2023 z 23 marca 2023 r.

¹²⁴ Dalej: „PT FEnIKS 2021-2027”.

¹²⁵ Według Rb-28UE.

zmiany w wysokości dodatków służby cywilnej oraz dodatków stażowych, otrzymanych dodatkowych środków z rezerw celowych oraz na realizację projektów.

(akta kontroli str. 1321-1336, 1433-1444)

W 2025 r. w Ministerstwie (dysponent III stopnia) wypłacono nagrody 311 osobom w łącznej kwocie 1540,3 tys. zł.

W Ministerstwie w 2025 r. dziewięciu pracownikom zatrudnionym w części 51 wypłacono z Funduszu Cyberbezpieczeństwa, tj. ze środków pozabudżetowych, kwotę w łącznej wysokości 707,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 1394-1403)

Ekwiwalent za urlop wypoczynkowy

W 2025 r. Ministerstwie (dysponent III stopnia) z części 51 wypłacono ekwiwalenty za niewykorzystany urlop wypoczynkowy pięciu osobom w łącznej kwocie 20,2 tys. zł. Szczegółowemu badaniu poddano wszystkie wypłacone ekwiwalenty. Wypłaty ekwiwalentu w czterech przypadkach (z pięciu) nastąpiły w związku ze złożeniem wypowiedzenia umowy o pracę przez pracownika oraz w jednym przypadku (z pięciu) ze względu na upływ czasu, na który umowa o pracę została zawarta. Żadnego z pracowników, któremu wypłacono ekwiwalent, nie zwolniono ze świadczenia pracy w okresie wypowiedzenia. W zakresie wypłat ekwiwalentów na niewykorzystany urlop wypoczynkowy nie stwierdzono wydatków bez podstawy prawnej, niecelowych, nierzetelnych i niegospodarnych. W trzech (z pięciu) przypadkach wypłata ekwiwalentu nastąpiła ze względu na krótki okres wypowiedzenia, zgodny z art. 36 §1 pkt 1 k.p., niepozwalający na wykorzystanie przez pracownika przysługującego mu urlopu wypoczynkowego oraz w dwóch (z pięciu) na nieobecność pracownika spowodowaną chorobą.

(akta kontroli str. 1206-1302)

Wydatki majątkowe

Na wydatki majątkowe MKiŚ (dysponenta III stopnia) w części 51 zaplanowano pierwotnie 650 tys. zł, w wyniku dokonanych w ciągu roku zmian¹²⁶ (*per saldo* o 330,2 tys. zł) plan po zmianach wyniósł 980,2 tys. zł. Wykonanie ww. wydatków wyniosło 900,6 tys. zł, tj. 91,9% planu po zmianach. W 2025 r. realizowano siedem zadań. Spośród tych zadań zrealizowano trzy zadania w pełnym zakresie. W przypadku zadania „Zakup sprzętu komputerowego, oprogramowania” wydatki zrealizowano w wys. 241,1 tys. zł tj. 99,6% planu po zmianach, zadania „Zakup sprzętu specjalistycznego” wydatki zrealizowano w wys. 107,9 tys. zł, tj. 81,8% planu po zmianach; zadania „Budowa, modernizacja obiektów administracyjnych, gospodarczych i mieszkalnych” wydatki zrealizowano w wys. 165,2 tys. zł, tj. 78,7% planu po zmianach, zadania „Zakup sprzętu fotograficznego, multimedialnego” wydatki zrealizowano w wys. 35,1 tys. zł, tj. 78,1% planu po zmianach. Największy wydatek w wysokości 241,4 tys. zł został poniesiony na zakup dwóch urządzeń wielofunkcyjnych.

Szczegółowemu badaniu podano wydatek dotyczący zakupu sprzętu specjalistycznego, który został zrealizowany na poziomie 81,1% planu po zmianach, tj. w wysokości 107,9 tys. zł. W ramach tego zadania została dostarczona, zamontowana i uruchomiona w budynku MKiŚ bramka uchylna oraz bramka obrotowa. Ponadto zakupiono i dostarczono depozytory skrytek, przeznaczonych do bezpiecznego przechowywania, identyfikacji użytkowników zgodnie z uprawnieniami i automatycznego, kontrolowanego wydawania/przyjmowania kluczy do

¹²⁶ Spośród siedmiu zadań realizowanych w 2025 r. do planu finansowego, w trakcie roku wprowadzono cztery zadania.

pomieszczeń biurowych i samochodów służbowych wraz z oprogramowaniem, montażem, podłączeniem urządzenia do istniejącej sieci informatycznej w siedzibie MKiŚ.

Dyrektor BDG wyjaśnił, że „Zadania majątkowe, które mogły być ujęte w planie wydatków na 2025 r. planowane były już w czerwcu/lipcu 2024 r. podczas prac nad ustawą budżetową. Na tym etapie nie zaplanowano środków na zakup bramek obrotowych i uchylnych, gdyż potrzeba ich zakupu wynikała z nagłej potrzeby w trakcie 2025 r. Podczas planowania i testowania systemów zabezpieczenia technicznego przed planowanym ćwiczeniem z organizacji i ewakuacji osób z budynku okazało się, że bramki nie odpowiadają standardom pracy urządzeń w zakresie ochrony przeciwpożarowej. Sytuacją krytyczną był brak funkcjonalności opadania ramion w przypadku uruchomienia się alarmu ppoż II stopnia [...] Realizacja tego zadania w roku 2025 pozwoliła na zapewnienie opuszczenia budynku bez powstawania potencjalnych zatorów.”.

(akta kontroli str. 2314-2324, 2453-2477)

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych

Na świadczenia na rzecz osób fizycznych Ministerstwo (dysponent III stopnia) wydatkowało 122,2 tys. zł, tj. 92,7% planu po zmianach, głównie na zwrot kosztów zakupu okularów korygujących wzrok, ekwiwalent za zakup odzieży roboczej/ochronnej, ryczałt za energię elektryczną, odszkodowania z tytułu wyroków sądu pracy.

(akta kontroli str. 1410-1413)

Udzielanie zamówień publicznych

W 2025 r., w MKiŚ terminowo wywiązano się z obowiązków: publikacji i zapewnienia aktualności planu postępowań o udzielenie zamówień publicznych oraz przekazania Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych do 1 marca 2026 r. sprawozdania o udzielonych zamówieniach w 2025 r., w tym o zamówieniach finansowanych z części 51. Rejestr zamówień publicznych prowadzony był na bieżąco.

Zamówienia realizowane były zarówno w trybach przewidzianych ustawą p.z.p., jak również w trybach pozaustawowych, dla których w MKiŚ obowiązywały Procedury pzp określające sposób prowadzenia zamówień oraz obowiązki poszczególnych komórek organizacyjnych prowadzących postępowania.

(akta kontroli str. 2453-2477)

Szczegółowym badaniem objęto jedno postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie opracowania pt. „Ekspertyza dotycząca określenia wysokości jednostkowej opłaty zastępczej w ramach systemu świadectw efektywności energetycznej na lata 2027–2030, stanowiącej wkład merytoryczny do projektu aktu wykonawczego wdrażającego postanowienia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1791 z dnia 13 września 2023 r. w sprawie efektywności energetycznej oraz zmieniającej rozporządzenie (UE) 2023/955 (wersja przekształcona) do krajowego porządku prawnego” o wartości udzielonego zamówienia w wysokości 121,8 tys. zł brutto, do udzielenia którego zastosowano Procedury pzp, z uwagi na wartość zamówienia nieprzekraczającą 130,0 tys. zł netto.

Rozeznanie rynku zostało zrealizowane poprzez przesłanie do potencjalnych oferentów zapytania ofertowego. Ponadto ekspertyza została wykonana i odebrana zgodnie z umową, przy czym nie została zamieszczona w bazie wiedzy MKiŚ, co było niezgodne z obowiązującymi Procedurami pzp (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”)

Kary i Odszkodowania

W 2025 r. dysponent III stopnia Ministerstwa w części 51, nie poniósł wydatków z tytułu kar i odszkodowań.

Postępowania sądowe

W 2025 r. w sądzie toczyło się 40 postępowań leżących we właściwości trzech departamentów dysponenta III stopnia Ministerstwa w części 51: Departamentu Gospodarki Odpadami – jedna sprawa sądowa w kategorii administracyjne; Departamentu Prawnym – 31 spraw sądowych w kategoriach cywilne, pracownicze i sądowno-administracyjne; Departamentu Ochrony Powietrza i Negocjacji Klimatycznych – osiem spraw sądowych w kategorii administracyjne.

(akta kontroli str. 555-561)

Badanie wydatków budżetu państwa na szkolenia

W 2025 r. dysponent III stopnia Ministerstwa w części 51, wydatkował na szkolenia 1145,2 tys. zł. Dysponent III stopnia w części 51 zrealizował 201 szkoleń w następujących grupach tematycznych: finanse; informatyka; prawo; języki obce; ochrona ludności i obrona cywilna; organizacja i zarządzanie; umiejętności osobiste; zarządzanie zespołem; zasoby ludzkie. Przeszkolono 502 osoby i wykorzystano 1086 miejsc szkoleniowych¹²⁷. Zrealizowano również osiem form kształcenia ciągłego tj. studia podyplomowe oraz aplikacja radcowska. Szkolenia były realizowane w formie stacjonarnej i online.

Szczegółowym badaniem objęto wydatki na szkolenia w wysokości 144,4 tys. zł, tj. 12,6% wydatków ogółem. Próba objęto 25¹²⁸ szkoleń oraz studia podyplomowe. W przypadkach przekroczenia kwot dofinansowania określonych w Zasadach podnoszenia kwalifikacji i kompetencji przez pracowników Ministerstwa, z pracownikami zawierano umowy lojalnościowe określające okres odpracowania udzielonego dofinansowania. Osoby uczestniczące w formach podnoszenia kwalifikacji otrzymały certyfikaty bądź zaświadczenia oraz wypełniły ankiety indywidualnej oceny szkolenia. Tematyka szkoleń była zgodna z zakresami czynności oraz indywidualnym programem rozwoju zawodowego. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności skutkujących zapłaceniem odsetek lub kar. Wydatki zostały prawidłowo udokumentowane. W 2025 r. dysponent III stopnia MKiŚ w części 51 poniósł wydatki na szkolenia na poszczególnych paragrafach tj.: § 4550 – 99,3%; § 4555 – 25,9%; § 4556 – 24,2%; § 4558 – 84,6%; § 4559 – 80,5%. Wykonanie na §4555, §4556, §4558, §4559 wynikało z mniejszej od oczekiwanej aktywności pracowników w zakresie udziału w szkoleniach. Wolne środki postawiono

¹²⁷ Jedno miejsce szkoleniowe to uczestnictwo jednego pracownika w danym szkoleniu. Jeden pracownik może zużywać kilka miejsc szkoleniowych w danym roku tj. zrealizować kilka szkoleń.

¹²⁸ Administracja w systemie bezpieczeństwa; AI sztuczna inteligencja w administracji publicznej; AI w praktyce – sztuczna inteligencja i jej zastosowanie w pracy zawodowej; Akademia Prawa Ochrony Środowiska; Aplikacja legislacyjna 2025/2026; Asertywność i obrona przed manipulacjami - Trening asertywności; Finanse Publiczne w praktyce, zasady gospodarki finansowej - dyscyplina finansów publicznych - kontrola zarządcza - budżet zadaniowy; Indywidualny intensywny kurs języka angielskiego specjalistycznego; Indywidualny kurs języka angielskiego specjalistycznego; Indywidualny kurs języka angielskiego specjalistycznego; Konferencja iComms spotkanie praktyków komunikacji wewnętrznej; Kurs "Kadry i płać w praktyce"; MS Office pakiet Word+Excel+PPT (doskonalenie umiejętności); Od inwentaryzacji do bilansu – kompleksowe szkolenie z zakresu zamknięcia roku budżetowego 2025 r.; Podyplomowe Studia Pomocy Publicznej; Refundacja - Studia podyplomowe: Polityka klimatyczna i zarządzanie ochroną środowiska oraz transformacją energetyczną w wymiarze lokalnym; Specjalistyczny kurs języka angielskiego; Studia podyplomowe pn. Polityka klimatyczna i zarządzanie ochroną środowiska w wymiarze lokalnym; Studia podyplomowe pn. Studia Negocjacji, Mediacji i innych Alternatywnych Metod Rozwiązywania Sporów; Studia podyplomowe pn. Zamówienia Publiczne; Studia podyplomowe MBA; Studium Zamówień Publicznych XL Edycja; Szkoła przywództwa; Zamówienia publiczne dla początkujących – przygotowanie i prowadzenie postępowań krok po kroku; Zarządzanie stresem i trudnymi emocjami - warsztaty antystresowe.

do blokady decyzjami blokującymi środki¹²⁹. Wydatki na studia podyplomowe były realizowane z § 4300; §4308; §4309.

(akta kontroli str. 684-748, 822-836, 750-793, 1131-1149, 2453-2465)

Poza planem szkoleń u dysponenta III stopnia Ministerstwa w części 51, zrealizowano siedem¹³⁰ szkoleń na łączną kwotę 260,9 tys. zł. Szkolenia wynikały z dodatkowych potrzeb szkoleniowych komórek organizacyjnych Ministerstwa.

(akta kontroli str. 1131-1149)

Zobowiązania

Na koniec 2025 r. zobowiązania MKiŚ (dysponenta III stopnia) w części 51 wyniosły 11 322,3 tys. zł. Główne pozycje zobowiązań stanowiły dodatkowe wynagrodzenie roczne wraz z pochodnymi (8517,7 tys. zł) oraz składki do organizacji międzynarodowych (2152,1 tys. zł). Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

(akta kontroli str. 347-348;356-367; 1150-1154)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Dyrektor DIIEE nie zapewniła terminowego zamieszczenia „Ekspertyzy dotyczącej określenia wysokości jednostkowej opłaty zastępczej ...” w bazie wiedzy MKiŚ, co było niezgodne z § 5 ust. 12 Procedur pzp stanowiącym, iż: „komórka właściwa dla danego zamówienia zobowiązana jest zamieścić utwór w bazie wiedzy niezwłocznie, nie później niż w dniu zapłaty faktury/rachunku wystawionej/wystawionego za wykonanie tego zamówienia”.

Dyrektor DIIEE wyjaśniła, iż wstrzymano się z publikacją ekspertyzy w bazie wiedzy z uwagi na fakt, iż „ekspertyza jest ściśle związana z będącym w toku projektem nowelizacji ustawy o efektywności energetycznej - UC77, w ramach którego planowana jest aktualizacja jednostkowej opłaty zastępczej. Temat ten jest tematem wrażliwym i na chwilę obecną nie zostały przez Kierownictwo MKiŚ podjęte ostateczne decyzje w jaki sposób i w jakiej wysokości ta aktualizacja zostanie dokonana.”

(akta kontroli str. 477-481)

W trakcie kontroli, w dniu 27 lutego 2026 r., tj. 109 dni po dniu zapłaty za fakturę, zastępca dyrektora DIIEE wystąpił do Dyrektora Generalnej MKiŚ, pełniącej funkcję Kierownika Zamawiającego o wyrażenie zgody na odstąpienie od zapisów Procedur pzp w zakresie publikacji

¹²⁹ Decyzje blokujące znak: 51.4143.12.2.2025.BD.MFEOG.III z 11 lipca 2025 r. na kwotę 8,8 tys. zł. oraz znak: 51.4143.12.22.2025.BD.MFEOG.IV z 15 grudnia 2025 r. na kwotę 15 tys. zł.; znak: 51.4143.12.2.2025.BD.MFEOG.III z 11 lipca 2025 r. na kwotę 2 tys. zł. oraz znak: 51.4143.12.22.2025.BD.MFEOG.IV z dnia 15 grudnia 2025 r. na kwotę 2,6 tys. zł.; 51.4143.12.21.2025.BD.FENIKS z 15 grudnia 2025 r. na kwotę 17 tys. zł. oraz znak: 51.4143.12.23.2025.BD.FEPW z 15 grudnia 2025 r. na kwotę 3,8 tys. zł.; 51.4143.12.21.2025.BD.FENIKS z 15 grudnia 2025 r. na kwotę 3 tys. zł.; 51.4143.12.23.2025.BD.FEPW z 15 grudnia 2025 na kwotę 0,6 tys. zł.

¹³⁰ Szkolenie zamknięte z zakresu kultury feedbacku, szybkiej adaptacji do zmiany i współpracy w zespole; Akademia urzędnika - część umiejętności; Szkolenie z zakresu prostego języka w projektach europejskich; Kontrola zamówień publicznych - poniżej i powyżej 130 tys. zł; Analizy i raporty z pomocą AI. Jak połączyć doświadczenie urzędnicze i moc technologii AI, by tworzyć wartościowe raport i analizy; Rozliczanie projektów w ramach programów Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat i Środowisko 2021-2027 (FENIKS), Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej 2021-2027 (FEPW), Krajowy Plan Odbudowy (KPO) oraz REPowerEU od strony pracownika instytucji za pomocą Centralnego Sytemu Teleinformatycznego 2021 (SL2021/CST2021); Rola prawnika w zmiennym otoczeniu; Marka pracodawcy a lider MKiŚ.

ekspertyzy. W dniu 19 marca 2026 roku Dyrektor Generalna, w odpowiedzi na powyższe wystąpienie, przekazała informację o braku możliwości wyrażenia zgody na odstąpienie od procedury, w związku z zakończeniem zamówienia i jednocześnie poprosiła o niezwłoczne zamieszczenie ekspertyzy w bazie wiedzy. Dokument został zamieszczony w dniu 27 marca 2026 r.

(akta kontroli str. 520-521b, 2505-2507)

2. W czasie obowiązywania prawa opcji dyrektor BDG zawarł z Wykonawcą aneks nr 1 z 23 września 2025 r. do umowy nr BDG-wl/ 08/2023 z 23 marca 2023 r., w którym okres jej obowiązywania został przedłużony do 1 kwietnia 2027 r. (tj. o 18 miesięcy) lub do wyczerpania limitu środków przewidzianych na realizację usług, w zależności, które wydarzenie nastąpi pierwsze. Tym samym dokonano istotnej zmiany umowy bez przeprowadzenia nowego zamówienia. Jako podstawę zawarcia aneksu wskazano art. 455 ust. 2 ustawy p.z.p.

Umowa nr BDG-wl/ 08/2023 z 23 marca 2023 r. na świadczenie usług polegających na wykonywaniu pisemnych i/lub ustnych tłumaczeń językowych na języki europejskie i pozaeuropejskie¹³¹ została pierwotnie zawarta na okres 24 miesięcy, od 1 kwietnia 2023 r. lub do wyczerpania maksymalnego wynagrodzenia w zależności co nastąpi pierwsze. W § 3 pkt 2 umowy określono, że okres na który zawarta jest umowa może zostać wydłużony poprzez skorzystanie z prawa opcji na zasadach określonych w § 10 (wydłużenie czasu trwania umowy w ramach prawa opcji nie mogło przekroczyć łącznie 6 miesięcy zgodnie z § 10 ust. 3 pkt 4 umowy). Pismem z 6 marca 2025 r.¹³² Wykonawca został poinformowany przez dyrektora BDG o skorzystaniu z prawa opcji polegającego na przedłużeniu czasu trwania umowy, wskazując, że nie przekroczy on łącznie sześciu miesięcy tj. nie dłużej niż do 2 października 2025 r. W czasie obowiązywania prawa opcji dyrektor BDG zawarł z Wykonawcą aneks nr 1 z 23 września 2025 r. do ww. umowy, w którym okres jej obowiązywania został przedłużony do 1 kwietnia 2027 r. (tj. o 18 miesięcy) lub do wyczerpania limitu środków przewidzianych na realizację usług, w zależności, które wydarzenie nastąpi pierwsze. Jako podstawę zawarcia aneksu wskazano art. 455 ust. 2 ustawy p.z.p. NIK zwraca uwagę, że wprowadzona aneksem zmiana nie dotyczyła zmiany wartości maksymalnego wynagrodzenia Wykonawcy związanej ze zmianą świadczenia. Poza skorzystaniem z prawa opcji w umowie, ogłoszeniu o zamówieniu oraz Specyfikacji Warunków Zamówienia nie określono innych możliwości zmiany terminu obowiązywania. W 2025 r., na usługi wykonane od daty obowiązywania aneksu nr 1 MKiŚ wydatkował w części 41 – 5,3 tys. zł oraz w części 51 – 14,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 377-426, 1469-1487)

Dyrektor BDG wyjaśnił m.in., że: „(...) zmiana umowy (...) nie została dokonana na podstawie art. 455 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych lecz opierała się na niezależnych przesłankach, określonych w art. 455 ust. 2 tej ustawy. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu dopuszczalne są zmiany umowy, bez przeprowadzenia nowego postępowania, gdy: a) łączna wartość zmiany jest mniejsza niż progi unijne oraz jest niższa niż 10% wartości pierwotnej umowy; b) zmiany te nie powodują zmiany ogólnego charakteru umowy. W przypadku (...) postępowania nie zmieniono ogólnego charakteru zamówienia (...), a zmiana wynagrodzenia określonego w umowie była niższa niż wartości wskazane w lit. a), (...) Z (...) notatki (...) wynika, że w okresie objętym aneksem realizowane będą usługi przewidziane wcześniej w ramach umowy podstawowej i prawa opcji (...) i to było przedmiotem dokonanej zmiany. Uzyskanie od Wykonawcy zgody na pozostawienie tych samych cen jednostkowych co wskazane w umowie

¹³¹ Dalej: „usług tłumaczeń językowych”.

¹³² Znak: BDG-WL.260.49.2022.AC.

pierwotnej z 2023 r. i w konsekwencji pozostawienie wynagrodzenia maksymalnego bez zmian, jest przejawem racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi.”.

Odnosnie do kwestii istotnej zmiany umowy wyjaśnił m.in., że: „(...) podstawą zawarcia aneksu do umowy był art. 455 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych. Przepis ten oparty jest na regulacjach Dyrektywy 2014/24/UE motyw 107, z którego wynika, że modyfikacje umowy skutkujące nieznaczną zmianą wartości powinny być możliwe zawsze bez konieczności przeprowadzania nowego postępowania. (...) Wszystkie przesłanki wskazane w art. 455 ust. 2 zostały spełnione i jak wynika z Dyrektywy przepis ten stosowany jest niezależnie od innych, określonych w art. 454 i 455 ustawy Pzp.”.

(akta kontroli str. 1472-1474, 2123-2131)

Naczelnik Wydziału Prawnego IV¹³³ w DP wyjaśnił m.in., że: „Aneks nr 1 zmieniający umowę dotyczył przedłużenia czasu trwania umowy. Zmiana taka jest dopuszczalna na podstawie art. 455 ust. 2 Prawa zamówień publicznych (...) art. 455 ust. 2 Pzp nie posługuje się sformułowaniem „zmiana ceny” lub „zmiana wynagrodzenia”, ale szerszym, ogólnym pojęciem „zmiana umowy”. (...) ze wskazanego przepisu nie wynika, że zmiana umowy ma się wiązać zawsze ze zmianą wynagrodzenia wykonawcy. (...) Redakcja art. 455 ust. 2 Pzp wskazuje, że w jego ramach możliwe są również inne zmiany umowy niż te dotyczące ceny czy wynagrodzenia. Znajduje to potwierdzenie w poglądach doktryny wskazujących, iż obok wyżej wskazanych ograniczeń nie przewidziano innych przesłanek zmiany umowy na podstawie art. 455 ust. 2 pzp (...) Wskazać więc należy, iż wartość zmiany umowy w powyższym zakresie została wskazana (...) jako wartość mniejszą niż progi unijne oraz niższą niż 10% wartości pierwotnej umowy. Jednocześnie zmiana ta nie powodowała zmiany ogólnego charakteru umowy. (...)”.

Natomiast w wyjaśnieniach nie odniósł się do kwestii dotyczącej zmiany terminu obowiązywania przedmiotowej umowy jako istotnej zmiany umowy, o której mowa w art. 454 ust. 1 p.z.p.

Wyjaśnienia Dyrektora Generalnej były takie same jak wyjaśnienia Naczelnika WP IV w DP oraz Dyrektora BDG. Dodatkowo Dyktor Generalna wyjaśniła m.in., że: „(...) Należy więc przyjąć, że prawodawca unijny, a za nim krajowy przyjął, że modyfikacje nieprzekraczające progu bagatelności (w tym przypadku poniżej 10% wartości umowy) uznane są za nieistotne.”

(akta kontroli str. 1495-1526)

NIK nie podziela ww. stanowisk bowiem postanowienia aneksu nr 1 nie skutkowały ani zmianą wartości umowy ani ogólnego jej charakteru, lecz zmianą istotnego warunku umowy jakim jest termin wykonania przedmiotu zamówienia publicznego. Nie możliwa była zatem zmiana umowy ww. zakresie na podstawie art. 455 ust. 2 ustawy p.z.p. Jak wynika z opinii Urzędu Zamówień Publicznych z 30 grudnia 2022 r. znak: DP.O.022.897.2022.RS KW-4836/2022: „(...) przepis art. 455 ust. 2 ustawy Pzp dotyczy zmiany wartości wynagrodzenia wykonawcy, która związana są ze zmianą świadczenia. Natomiast w dyspozycji omawianego przepisu nie mieści się zmiana terminu realizacji umowy w sprawie zamówienia publicznego.”.

Zgodnie z art. 454 ust. 1 ustawy p.z.p. istotna zmiana zawartej umowy wymaga przeprowadzenia nowego postępowania o udzielenie zamówienia. W omawianym przypadku przedłużono termin obowiązywania umowy o 18 miesięcy, tj. o 60% względem postanowień umowy i informacji wynikających z ogłoszenia o zamówieniu oraz SWZ z załącznikami.

(akta kontroli str. 1488-1494)

¹³³ Dalej: „WP IV”.

1.2. Wydatki budżetu środków europejskich

1.2.1. Wydatki budżetu środków europejskich – dysponent części budżetowej

W ustawie budżetowej na 2025 r. w części 51 limit wydatków budżetu środków europejskich został ustalony w wysokości 3 613 569 tys. zł, na realizację programu FEnIKS 2021-2027 (3 486 763 tys. zł), FEPW 2021-2027 (125 491 tys. zł), FERC 2021-2027 (847 tys. zł), Norweskiego Mechanizmu Finansowego na lata 2014-2021¹³⁴ (238 tys. zł) i MF EOG 2014-2021 (230 tys. zł).

W trakcie roku limit wydatków budżetu środków europejskich został zwiększony decyzjami Ministra Finansów o 2 768 985,7 tys. zł, tj. o 76,6%, do wysokości 6 382 554,7 tys. zł. Wzrost był wynikiem:

- zwiększenia limitu *per saldo* o 2 762 297,6 tys. zł ze środków rezerw celowych budżetu środków europejskich (poz. 98 „Finansowanie programów z budżetu środków europejskich”);
- zwiększenia limitu wydatków decyzjami Ministra Finansów przenoszącymi wydatki z części 41– *per saldo* o 6688,1 tys. zł.

W wyniku dokonanych w trakcie roku korekt wydatki budżetu środków europejskich w części 51 zaplanowano na realizację dodatkowych dwóch programów tj. Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020¹³⁵ (33 307 tys. zł) i MF EOG 2021-2028 (150 tys. zł).

(akta kontroli str. 1741-1745, 1814-1827, 2453 - 2465)

Środki pochodzące z poz. 98 rezerw celowych zostały przyznane decyzjami Ministra Finansów pierwotnie w wysokości 2 862 963,8 tys. zł. W wyniku dokonanej w trakcie roku korekty zmniejszającej (o 100 666,2 tys. zł) środki z rezerwy celowej wyniosły 2 762 297,6 tys. zł i zostały wykorzystane w wysokości 2 152 498,2 tys. zł, tj. w 77,9%.

Środki z rezerw celowych po korektach zwiększyły limit wydatków o:

- 2 727 670 tys. zł w ramach programu FEnIKS 2021-2027 i zostały przeznaczone m.in. na realizację programu priorytetowego „Czyste powietrze” i „Mój Prąd”;
- 26 021,1 tys. zł w ramach programu FEPW 2021-2027 i zostały przeznaczone m.in. na realizację projektów w ramach działania 2.2 Adaptacja do zmian klimatu.
- 8606,6 tys. zł w ramach POIiŚ 2014-2020 i zostały przeznaczone na finansowanie projektu „Budowa linii Ostrołęka – Stanisławów wraz z budową stacji Wyszaków i rozbudową stacji w tym ciągu liniowym” i „Modernizacja stacji Żukowice”

(akta kontroli str. 1814-1827, 2453-2465)

Szczegółowym badaniem objęto trzy decyzje Ministra Finansów przyznające środki z poz. 98 rezerw celowych budżetu środków europejskich, łącznie na 909 692,3 tys. zł, co stanowiło 32,9% kwoty zwiększającej budżet środków europejskich z rezerw celowych w części 51, tj. decyzje z:

- 24 listopada 2025 r.¹³⁶ na 154 814,1 tys. zł – środki przeznaczone na realizację projektów w ramach ośmiu działań programu FEnIKS 2021-2027 dla jednostki realizującej, tj.: NFOŚiGW, środki z rezerwy zostały wykorzystane w wysokości 84 948 tys. zł, tj. w 54,9%; Dyrektor DFE MKiŚ odnośnie niepełnego wykorzystania środków z rezerwy wyjaśniła m.in., że: „(...) Zapotrzebowanie na środki przyznane ww. decyzją było oszacowane przez NFOŚiGW na podstawie harmonogramów realizacji projektów oraz potrzeb zgłaszanych przez

¹³⁴ Dalej: „NMF 2014-2021”.

¹³⁵ Dalej: „POIiŚ 2014-2020”.

¹³⁶ Decyzja numer IP6.972.167.2025.AYM.

beneficjentów (...). Niepełne wykorzystanie środków spowodowane było m.in.: przedkładaniem przed beneficjentów wniosków o płatność z licznymi błędami i brakami, co uniemożliwiło zakończenie weryfikacji i zatwierdzenie tych wniosków przed ostatnim dniem składania zleceń w BGK, opóźnieniami w realizacji projektów względem pierwotnych założeń w harmonogramach realizacji projektu (...) rezygnacją niektórych beneficjentów z wystąpienia o wypłatę zaliczek (...) zwrotami od beneficjentów.”.

- 1 grudnia 2025 r.¹³⁷ na 746 271,7 tys. zł – środki przeznaczone na realizację projektów programu priorytetowego „Czyste powietrze”, w ramach programu FEnIKS 2021-2027 dla jednostki realizującej, tj.: NFOŚiGW środki zostały wykorzystane w wysokości 271 411,7 tys. zł, tj. 36,4%;

Dyrektor DFE MKiŚ odnośnie do niepełnego wykorzystania środków z rezerwy celowej wyjaśniła m.in., że: „Według wyjaśnień (...) NFOŚiGW niepełne wykorzystanie (...) wynikało z: wystąpienia przez WFOŚiGW tj. beneficjentów projektów grantowych (...) o mniejsze zaliczki niż zaplanowane w zaktualizowanych harmonogramach płatności; złożenia przez WFOŚiGW (...) wniosków o płatność na niższe niż zakładano kwoty wydatków kwalifikowalnych co skutkowało wypłaceniem niższej refundacji tytułem tych wniosków. (...) decyzja MF (...) została wydana dopiero 1 grudnia 2025 roku r., czyli prawie po 6 tygodniach od wpływu (...) wniosku do MF. Sytuacja ta istotnie wpłynęła na wydłużenie czasu oczekiwania na płatności przez beneficjentów oraz skrócenie czasu w jakim te płatności mogły być zrealizowane przez NFOŚiGW w systemie BGK, ponieważ ostatnie zlecenia w 2025 r. mogły być złożone najpóźniej do 21 grudnia 2025 r. Z uwagi na bardzo długi czas oczekiwania na środki z rezerwy celowej, pilne wypłaty dla WFOŚiGW tj. beneficjentów projektów grantowych NFOŚiGW sfinansował ze środków z limitu podstawowego, które pochodziły ze zwrotów.”.

- 10 grudnia 2025 r.¹³⁸ na 8606,6 tys. zł – środki przeznaczone na realizację projektów pn. „Budowa linii Ostrołęka – Stanisławów wraz z budową stacji Wyszaków i rozbudową stacji w tym ciągu liniowym” i „Modernizacja stacji Żukowice” w ramach POIiŚ 2014-2020 dla jednostki realizującej, tj. INiG-PIB, środki zostały wykorzystane w 100%.

Minister, po wydaniu decyzji przez Ministra Finansów, wprowadzał zmiany w planie wydatków budżetu środków europejskich dysponenta części 51. Środki przyznane decyzjami objętymi badaniem zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

(akta kontroli str. 1675-1684, 1694-1709, 1814-1827, 2453-2477)

Blokady wydatków

W 2025 r. Minister podjął sześć decyzji (wszystkie w grudniu) o blokowaniu planowanych wydatków w budżecie środków europejskich w części 51 łącznie na 78 593,2 tys. zł, tj. 1,2% planu po zmianach. Trzy decyzje blokowały wydatki ze środków uruchomionych z poz. 98 rezerw celowych (60 918 tys. zł). Decyzje zostały wydane na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 u.f.p. Większość zablokowanych wydatków, tj. 66 961,3 tys. zł (85,2%) dotyczyła FEnIKS 2021-2027.

(akta kontroli str. 1531-1534, 1814-1827)

Szczegółowym badaniem objęto dwie decyzje blokujące planowane wydatki na łączną kwotę 66 961,3 tys. zł, tj. 85,2% wszystkich blokad, tj. decyzje:

¹³⁷ Decyzja nr IP6.972.114.2025.AYM.

¹³⁸ Decyzja nr IP6.972.137.2025.AYM.

- z 12 grudnia 2025 r.¹³⁹ blokowała wydatki w wysokości 60 261 tys. zł ze środków uruchomionych z poz. 98¹⁴⁰ rezerw celowych. Blokada wydatków wynikała z analizy przeprowadzonej przez NFOŚiGW zaktualizowanych harmonogramów realizacji projektów oraz zapotrzebowań przekazywanych na bieżąco przez beneficjentów programu FEnIKS 2021-2027. Decyzja została podjęta 11 dni po otrzymaniu wniosku.
- z 16 grudnia 2025 r.¹⁴¹ blokowała wydatki w wysokości 6700,3 tys. zł i dotyczyły wydatków GIOŚ zaplanowanych na realizację ośmiu projektów w ramach programu FEnIKS 2021-2027. Przyczynami zablokowania środków były m.in.: niższymi wydatkami na wynagrodzenia, rozstrzygnięcia zamówień publicznych i postępowań przetargowych w kwotach niższych niż pierwotnie planowano, brak rozstrzygnięcia przetargu na wykonanie ekspertyz przyrodniczych. Decyzja o blokadzie została podjęta w ciągu pięciu dni od otrzymania wniosku.

(akta kontroli str. 1697-1701, 1814, 1827)

Zgodnie z art. 177 ust. 4 u.f.p. o podjętych decyzjach Minister niezwłocznie poinformował Ministra Finansów, a w przypadku decyzji z 12 grudnia 2025 r. również Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej, co wynikało z procedury dotyczącej m.in. uruchamiania środków z poz. 98¹⁴² rezerw celowych.

Wydatki budżetu środków europejskich w części 51 wyniosły 5 739 702,4 tys. zł, tj. 89,9% budżetu po zmianach (6 382 554,7 tys. zł). Stanowiły one 147,2% wydatków zrealizowanych w 2024 r. (3 898 223,4 tys. zł).

Większość (5 558 985,5 tys. zł), tj. 96,9% ogółu ww. wydatków, poniesiono na realizację projektów w ramach FEnIKS 2021-2027. Stanowiły one 89,8% budżetu po zmianach (6 189 536,1 tys. zł). Na realizację projektów z FEPW 2021-2027 poniesiono 2,5% ogółu wydatków (145 818,8 tys. zł, tj. 92,3% budżetu po zmianach). Pozostałe środki (34 898,1 tys. zł) zostały przeznaczone na realizację zadań w ramach POLiŚ 2014-2020 (33 275,8 tys. zł), FERC 2021-2027 (780,8 tys. zł), NMF 2014-2021 (369,7 tys. zł), MF EOG 2014-2021 (357,3 tys. zł) oraz MF EOG 2021-2028 (114,5 tys. zł).

W programie FEnIKS 2021-2027 największe wydatki zrealizowano na płatności w ramach programów priorytetowych „Czyste Powietrze” 3 367 313,4 tys. zł¹⁴³ i „Mój Prąd” 977 503,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 1644-1657, 1745A-1745B)

Minister zaplanowała i wykonała w 2025 r. wydatki na realizację projektów, w budżecie środków europejskich w części 51, dotyczących spraw, które zgodnie z ustawą z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej nie należały do kompetencji ministra właściwego do spraw klimatu (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

¹³⁹ Decyzja nr 37/2025/BE znak: DB-WP.3103.12.49.2025.NS.

¹⁴⁰ Decyzja Ministra Finansów i Gospodarki nr IP6.972.53.2025.AYM z 1 września 2025 r.

¹⁴¹ Decyzja nr 40/2025/BE znak: DB-WP.3103.12.57.2025.NS.

¹⁴² Procedura uruchamiania oraz przyznawania zapewnienia finansowania lub dofinansowania przedsięwzięcia ze środków rezerwy celowej budżetu państwa i budżetu środków europejskich dla programów i projektów realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu, a także rozliczeń programów i projektów finansowanych z udziałem tych środków z części 83, poz. 8, 98, 99.

¹⁴³ Przez 16 Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Minister zaplanowała i wykonała wydatki na realizację projektów z zakresu infrastruktury energetycznej, środowiska i gospodarki wodnej w budżecie środków europejskich w części 51, pomimo że zgodnie z art. 7a ust. 2 pkt 4, art. 11 ust. 1 pkt 1, 4, 7, art. 28 ust. 1 pkt 1, 2, 7 ustawy o działach sprawy związane z infrastrukturą energetyczną, w tym funkcjonowaniem systemów energetycznych z uwzględnieniem zasad racjonalnej gospodarki i potrzeb bezpieczeństwa energetycznego kraju, środowiskiem oraz gospodarką wodną zostały przypisane do działu odpowiednio energia, gospodarka wodna, środowisko tj. do części 47, 41 i 22.

W 2025 r. na realizację 261 projektów zaplanowano w części 51 wydatki ze środków europejskich w wysokości 6 354 732 tys. zł w części 51, przy czym 152 projektów dotyczyło spraw, które zgodnie z ustawą o działach nie należały do kompetencji ministra właściwego do spraw klimatu. Ich tematyka była zgodna z właściwością działu administracji rządowej:

- a) Energia - 30 projektów, w przypadku których wykonano wydatki w wysokości 748 459,5 tys. zł;
- b) Środowisko - 72 projektów, w przypadku których wykonano wydatki w wysokości 70 851,2 tys. zł;
- c) Gospodarka wodna - 50 projektów, w przypadku których w przypadku których wykonano wydatki w wysokości 324 282,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 1644-1657)

Spośród ww. 152 projektów badaniem szczegółowym objęto dziewięć na realizację których wydatki (płatności) wyniosły łącznie 188 991,4 tys. zł. Badanie to wykazało, że:

- dwa projekty¹⁴⁴ realizowane w ramach FEnIKS 2021-2027 i jeden projekt¹⁴⁵ realizowany w ramach FEPW 2021-2027 dotyczyły infrastruktury energetycznej. Zgodnie z art. 7a ust. 2 pkt 4 ustawy o działach sprawy infrastruktury energetycznej, w tym funkcjonowania systemów energetycznych, z uwzględnieniem zasad racjonalnej gospodarki i potrzeb bezpieczeństwa energetycznego kraju należą do działu administracji rządowej Energia (część 47). Wykonanie wydatków z budżetu środków europejskich, w części 51, w 2025 r. w ramach tych projektów w dziale 150, rozdziale 15095 wyniosło 144 964,7 tys. zł.

Ponadto w 2025 r., z budżetu środków europejskich części 51 poniesiono wydatki w łącznej wysokości 295 548,7 tys. zł na realizację 11 projektów dotyczących infrastruktury energetycznej, co do których w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra po kontroli NIK P/25/001 Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 41- Środowisko oraz części 51 - Klimat sformułowana została nieprawidłowość w zakresie planowania wydatków na ich realizację w niewłaściwej części budżetowej.

- dwa projekty¹⁴⁶ realizowane z programu FEnIKS 2021-2027 i jeden projekt¹⁴⁷ realizowany w ramach FEPW 2021-2027 dotyczyły ochrony przyrody i edukacji ekologicznej. Zgodnie z art. 28

¹⁴⁴ „Budowa gazociągu Wężeń-Przewóz”, „Budowa stacji 400/220/110 kV Baczyna wraz z wprowadzeniem linii 400 kV Krajnik-Plewiska oraz linii 220 kV Krajnik-Gorzów”.

¹⁴⁵ „Rozwój inteligentnej sieci elektroenergetycznej na terenie Oddziału Skarżysko-Kamienna PGE Dystrybucja S.A – II”

¹⁴⁶ „Budowa Centrum Edukacji Przyrodniczej MORGI”, „Opracowanie materiałów cząstkowych oraz projektu planu ochrony Parku Narodowego „Bory Tucholskie”.

¹⁴⁷ „Budowa Centrum Edukacyjnego Świętokrzyskiego Parku Narodowego wraz z ekspozycją przyrodniczą”.

ust. 1 pkt 1 i 7 ustawy o działach sprawy ochrony przyrody, w tym w parkach narodowych oraz edukacja ekologiczna w zakresie ochrony przyrody należą do działu administracji rządowej Środowisko (część 41). Wykonanie wydatków w 2025 r. z budżetu środków europejskich w części 51, w ramach tych projektów w dziale 900, rozdziale 90011 wyniosło 12 232 tys. zł. Natomiast w 2025 r. Minister udzielił parkom narodowym realizującym badane projekty dotacji celowych z budżetu państwa na ich współfinansowanie w łącznej wysokości 3288 tys. zł z części 41, które zostały wykorzystane w kwocie 1629,7 tys. zł.

- trzy projekty¹⁴⁸ realizowane w ramach FEnIKS 2021-2027 dotyczyły spraw w zakresie kształtowania, ochrony i racjonalnego wykorzystania zasobów wodnych, zbiorowego zaopatrzenia w wodę, przeznaczoną do spożycia przez ludzi oraz zbiorowego odprowadzania ścieków, które zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 1 i 7 ustawy o działach należały do działu administracji rządowej gospodarka wodna (część budżetowa 22). Wykonanie wydatków z budżetu środków europejskich, w części 51 w ramach tych projektów w 2025 r., wyniosło 31 794,7 tys. zł. Natomiast Minister Infrastruktury w 2025 r. w formie dotacji celowej udzielonej z budżetu państwa części 22 – gospodarka wodna Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie Przekazał środki na współfinansowanie projektu pn. „Opracowanie projektów III aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (IIIaPGW) wraz z dokumentacją planistyczną stanowiącą podstawę ich sporządzenia” (środki wykorzystano w wysokości 458,1 tys. zł).

(akta kontroli str. 1644-1657, 1675-1684, 2548-2562)

Dyrektor DFE w sprawie zaplanowania i realizacji wydatków dla ww. 152 projektów wyjaśniła m.in., że: „(...) projekty dotyczą głównie dwóch programów (...) FEnIKS oraz FEPW. Zgodnie z obowiązującymi porozumieniami (...), MKiŚ pełni funkcję Instytucji Pośredniczącej (...) W ramach tych porozumień Instytucja Zarządzająca (...) powierzyła MKiŚ szeroki zakres zadań obejmujących m.in.: zarządzanie i koordynację wdrażania programów zarządzania finansowego w tym realizację płatności na rzecz beneficjentów. (...) Programy te obejmują szerokie spektrum interwencji związanych z polityką klimatyczną, energetyczną i środowiskową Unii Europejskiej. Zgodnie z zapisami Szczegółowych Opisów Priorytetów (SzOP) – Priorytety 1 i 2 w FEnIKS oraz Priorytet 2 w FEPW – interwencje realizowane przez MKiŚ służą m.in.: „bardziej przyjazną dla środowiska, niskoemisyjną i przechodzącą w kierunku gospodarki zeroemisyjnej oraz odporną Europę dzięki promowaniu czystej i sprawiedliwej transformacji energetycznej, zielonych i niebieskich inwestycji, gospodarki o obiegu zamkniętym, łagodzenia zmian klimatu i przystosowania się do nich, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem oraz zrównoważonej mobilności miejskiej.” Zgodnie z art. 13a ust. 1 ustawy (...) o działach administracji rządowej, dział „Klimat” obejmuje sprawy m.in. w zakresie wdrażania polityki klimatycznej Unii Europejskiej, w tym zarządzania środkami na cele transformacji ekologicznej i klimatycznej. Należy podkreślić, że katalog spraw przypisanych do działu „Klimat” ma charakter otwarty, na co wskazuje użyte w ustawie sformułowanie „w szczególności”. Planowanie i finansowanie wydatków na cele dofinansowania projektów realizowanych w ramach środków europejskich w części budżetowej 51 – Klimat nie stoi w sprzeczności z przepisami ustawy o działach administracji rządowej. (...) planowanie i wydatkowanie środków na cele wdrażania funduszy europejskich w ramach jednej części budżetowej jest podyktowane racjonalnym i elastycznym zarządzaniem środkami w ramach planu dysponenta. Takie podejście jest akceptowane zarówno przez MFIPR, jak i MF, do których przekazywane są materiały

¹⁴⁸ „Rozbudowa i przebudowa oczyszczalni ścieków w Szklarskiej Porębie w zakresie zwiększenia przepustowości i usuwania związków biogenych wraz z budową stacji higienizacji i granulacji osadu”, „Opracowanie projektów III aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (IIIaPGW) wraz z dokumentacją planistyczną stanowiącą podstawę ich sporządzenia”, „Uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej dla ochrony zasobów wodnych w Poznaniu i okolicach – etap VI – Faza nr 2”.

planistyczne oraz wnioski o zmiany w planie dysponenta. (...) Podobna praktyka planowania wydatków na cały program w ramach jednej części budżetowej była stosowana również w innych programach wdrażanych przez MKiŚ. Planowanie wydatków odbywa się na poziomie szczegółowości właściwym dla danego programu (...). Wysokość wydatków nie jest jednak planowana na poziomie pojedynczych projektów. Całość wydatków została zaplanowana w obrębie jednej części budżetowej – 51 Klimat, co zapewnia efektywność i płynność finansowania poszczególnych działań oraz projektów. (...) Zgodnie z ustawą o działach administracji rządowej finansowanie polityki klimatycznej Unii Europejskiej przypisane jest do działu „Klimat”. Wydatkowanie środków na cele wdrażania funduszy europejskich w ramach jednej części budżetowej – w sytuacji, gdy funkcję Instytucji Pośredniczącej w tym zakresie pełni jeden podmiot – jest działaniem uzasadnionym z punktu widzenia racjonalnego oraz elastycznego zarządzania środkami dysponenta. Zadania związane z wdrażaniem programów FEnKS i FEPW, w ramach, których MKiŚ pełni rolę IP, nie są wykonywane przez ministra właściwego do spraw energii ani ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej. Wobec braku roli tych ministrów w procesie wdrażania wskazanych interwencji brak jest podstaw prawnych do planowania przez nich środków dla tych programów.”.

(akta kontroli str. 1666-1674, 1685-1693A)

Dyrektor DB wyjaśniła m.in., że: „(...) Departament Funduszy Europejskich (...), który pełni w programach FEnKS i FEPW rolę Instytucji Pośredniczącej (IP) przekazał podczas prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2025 zapotrzebowanie na wydatki budżetu środków europejskich zgodnie z zapotrzebowaniem zgłoszonym przez Instytucje Wdrażające. Planowanie tych wydatków opiera się o uzgodnienia programowe pomiędzy IP a Ministerstwem Funduszy i Polityki Regionalnej (...), w których DB nie uczestniczy.”.

(akta kontroli str. 2201-2207)

Minister nie podejmowała działań w celu zapewnienia pełnienia funkcji Instytucji Pośredniczącej¹⁴⁹ wyłącznie w odniesieniu do projektów¹⁵⁰ dotyczących działów kierowanych przez nią. W tej kwestii dyrektor DFE MKiŚ wyjaśniła m.in., że: „Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027 (...) instytucja zarządzająca (...) może powierzyć instytucji pośredniczącej (...) zadania związane z realizacją programu. (...) ustawa nie wiąże statusu instytucji pośredniczącej z działami administracji rządowej i pozostawia instytucji zarządzającej określenie, jakiemu podmiotowi (...) zadania mają zostać powierzone. (...) powierzenie i utrzymanie powierzenia zadań związanych z realizacją FEnKS i FEPW Ministrowi (...) w zakresie szerszym niż zakres kierowanych przez niego w danym okresie działów administracji rządowej, uzasadnione było względami merytorycznymi. Po pierwsze: ustanowieniem możliwie prostej struktury wdrażania Programów (...) ograniczeniem liczby podmiotów zaangażowanych w realizację Programów, (...) efektywnym wykorzystaniem środków z pomocy technicznej (...) zapewnieniem stabilności instytucjonalnej Programów niezależnej od zmiany właściwości ministrów wynikającej ze zmiany działów administracji rządowej, którymi kierują. (...) w przypadku każdej zmiany w strukturze Rady Ministrów polegającej na zmianie właściwości ministrów w zakresie kierowanych przez nich działów, tworzeniu nowych lub przekształcaniu dotychczasowych ministerstw, zmieniane musiałby być system instytucjonalny FEnKS i FEPW. Na nowo musiałby być określany podział zadań, zmieniane dokumenty programowe, zmieniane dotychczasowe lub zawierane nowe porozumienia międzyinstytucjonalne (...), przenoszone pomiędzy ministerstwami zasoby materialne wykorzystywane do realizacji zadań instytucji pośredniczących oraz wykonujący te zadania

¹⁴⁹ Dalej: IP.

¹⁵⁰ FEnKS 2021-2027 i FEPW 2021-2027.

pracownicy. Trudno przyjąć, że takie zmiany o charakterze formalnym i organizacyjnym nie pozostałyby bez wpływu na realizację Programów i osiąganie ich celów w założonych i nie podlegających rewizji terminach. Po drugie, za przypisaniem szerokiego zakresu zadań Ministrowi (...), jako Instytucji Pośredniczącej przemawiało doświadczenie (pamięć instytucjonalna) Ministerstwa Klimatu i Środowiska (...) i zatrudnionych w niej pracowników związane z realizacją programów finansowanych ze środków europejskich we wcześniejszych perspektywach finansowych (...)"

(akta kontroli str. 1685-1693A)

Wyjaśnienia Minister odnośnie planowania i realizowania wydatków w budżecie środków europejskich w części 51 były tożsame z wyjaśnieniami dyrektor DFE. Dodatkowo wyjaśniła, że planowanie i wykonanie wydatków związanych z FEnIKS 2021- 2027 i FEPW 2021-2027, dla których Minister jest IP, w części 51 - jest w istocie realizacją przepisów i porozumień oraz, że Minister nie ma umocowania do planowania wydatków w częściach budżetowych, których nie jest dysponentem."

(akta kontroli str. 2563-2582)

NIK nie kwestionuje zgodności postępowania z zasadami dofinansowania projektów, lecz zasadność planowania i wykonywania wydatków w części 51 – Klimat na realizację zadań dot. spraw nienależących do działu administracji rządowej Klimat. Należy zaznaczyć, że zadania dotyczące infrastruktury energetycznej, ochrony przyrody, edukacji ekologicznej w zakresie ochrony przyrody, kształtowania, ochrony i racjonalnego wykorzystania zasobów wodnych zostały w ustawie przypisane do innych działów administracji rządowej niż klimat. Podkreślenia wymaga fakt, że środki przeznaczone z budżetu państwa w formie dotacji celowych na współfinansowanie projektów z zakresu ochrony przyrody i gospodarki wodnej są planowane odpowiednio w części 41 i 22. Podmiot pełniący funkcję IP odpowiada m.in. za zawieranie umów z podmiotami realizującymi projekty w ramach poszczególnych celów programu i rozliczanie środków udostępnionych tym podmiotom na realizację ww. projektów. Z punktu widzenia zapewnienia przejrzystości finansów publicznych jest niezbędne, aby członek Rady Ministrów właściwy do kierowania określonym działem administracji publicznej planował i realizował wydatki pozostające we właściwości części budżetowej, której jest dysponentem. Treść porozumień zawieranych przez Ministra na potrzeby wdrażania programów finansowanych ze środków europejskich nie powinny zmieniać zakresu upoważnienia udzielonego Ministrowi w drodze przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

Stosownie do art. 114 ust. 1 i 6 u.f.p. w budżecie dla poszczególnych działów administracji rządowej ustala się odpowiednio odrębne części budżetu, a klasyfikacja części budżetowych oraz dysponentów części budżetowych ma na celu zapewnienie przejrzystości gospodarowania środkami budżetu państwa. Zgodnie z art. 119 ust. 2 pkt 1 i 2 u.f.p. w związku z art. 39 ust. 1 u.f.p. wydatki budżetu środków europejskich ujmują się w ustawie budżetowej w podziale na części i działy klasyfikacji wydatków; programy finansowane z udziałem środków europejskich w ramach części i działów klasyfikacji wydatków.

W tej sytuacji nie można zaakceptować stanowiska, że planowanie i wydatkowanie środków na cele wdrażania programów unijnych w ramach jednej części budżetowej jest podyktowane racjonalnym i elastycznym zarządzaniem środkami w ramach planu dysponenta. Minister ma inne instrumenty pozwalające na zapewnienie elastyczności zarządzania tymi środkami. Zgodnie z art. 194 ust. 1 i 2 u.f.p. Minister Finansów, na wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, zaopiniowany przez właściwego dysponenta części budżetowej, dokonuje przeniesień między częściami i działami budżetu państwa wydatków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich.

2. Zastępca Dyrektora DB 18 sierpnia 2025 r. bez uzgodnienia z Ministrem Energii przeksięgowowała zaległości w wysokości 18 859 tys. zł dotyczące POLiŚ 2014-2020, sektor Energetyka z części 47 Energia do części 51- Klimat, co zdaniem NIK było działaniem nierzetelnym.

W rozporządzeniu Rady Ministrów z 25 lipca 2025 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra¹⁵¹. określono, że obsługę Ministra Energii zapewniało Ministerstwo Klimatu i Środowiska w zakresie działu administracji rządowej – Energia.

Trzy dni przed utworzeniem ME, tj. 18 sierpnia 2025 r., Zastępca Dyrektora DB przeksięgowowała zaległe należności w wysokości 18 859 tys. zł z części 47 do części 51, które wynikały z realizacji projektów w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013, działanie 9.4 „Wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych”, priorytet IX. Należności te zostały przejęte przez Ministra w 2020 r. od Ministra Aktywów Państwowych i były wykazywane w części 47 zgodnie z dokumentacją źródłową.

Zastępca Dyrektora DB jako przyczynę przeksięgowania tych zaległości do części 51 wskazała pełnienie przez Minister funkcji IP, a tym samym w jej opinii wszelkie zobowiązania powinny pozostawać w części budżetowej właściwej dla Ministra Klimatu i Środowiska.

(akta kontroli str. 2370-2376)

Dyrektor Generalna wyjaśniła, że „zgodnie z Porozumieniem z dnia 10 kwietnia 2020 r., Minister Klimatu i Środowiska pełni funkcję Instytucji Pośredniczącej dla POLiŚ 2014-2020 w zakresie osi priorytetowych I oraz VII. W związku z tym wszelkie należności i zobowiązania wynikające z realizacji POLiŚ 2014-2020 powinny pozostawać w części budżetowej właściwej dla Ministra Klimatu i Środowiska, niezależnie od zmiany dysponenta części 47 - Energia dokonanej w lipcu 2025 r. (...)”. A jako przyczynę niezgodnienia przeksięgowania zaległości w wysokości 18 859 tys. zł z ME wskazała, że „(...) Czynności przeksięgowania nie były uzgadniane z ME, ponieważ nie zachodziła taka konieczność. ME nie jest stroną Porozumienia z 10 kwietnia 2020 r. i nie pełni funkcji Instytucji Pośredniczącej dla POLiŚ 2014-2020, a tym samym nie jest właściwe w zakresie prowadzenia należności i zobowiązań wynikających z realizacji tego programu.”

(akta kontroli str. 2302-2313)

NIK zauważa, że należności w wysokości 18 859 tys. zł zostały przejęte przez Ministra w 2020 r. od Ministra Aktywów Państwowych i od 2020 r. i były wykazywane w części 47 zgodnie z dokumentacją źródłową, tym samym nie podziela stanowiska prezentowanego przez Dyrektora Generalną w MKiŚ, że wszelkie należności i zobowiązania wynikające z realizacji POLiŚ 2014-2020 powinny pozostawać w części budżetowej właściwej dla Ministra Klimatu i Środowiska – w związku z pełnieniem funkcji IP dla POLiŚ 2014-2020. Powyższe zaległości dotyczyły POLiŚ 2007-2013, a rolę IP pełniło ówczesne Ministerstwo Gospodarki (Departament Funduszy Europejskich).

Każdy minister (dysponent) odpowiada za należności (ewidencje, dochodzenia, sprawozdawczość), a przeksięgowanie zmienia przypisanie odpowiedzialności oraz wpływa na dane wykazywane w sprawozdaniach Rb-27 z wykonania dochodów w części dotyczącej zaległości. Od 2020 r., tj. od przejęcia zaległości od Ministra Aktywów Państwowych powyższe zaległości były wykazywane w części 47. Ich przeksięgowanie 18 sierpnia 2025 r. po powołaniu Ministra Energii, bez uzgodnienia z nim było działaniem nierzetelnym, bowiem nie zapewniono dysponentowi części 47, będącemu osobą zarządzającą i odpowiedzialną za rachunkowość części 47 – w odpowiedniej formie i czasie – właściwych oraz rzetelnych informacji potrzebnych do realizacji zadań.

¹⁵¹ Dz.U. z 25 lipca 2025 r. poz. 1001. Dalej „rozporządzenie z 25 lipca 2025 r.”.

1.2.2. Wydatki budżetu środków europejskich – dysponent III stopnia

Dla dysponenta III stopnia (urzędu obsługującego Ministra) plan wydatków budżetu środków europejskich w części 51, określony ustawą budżetową na 2025 r., wyniósł 100 tys. zł na realizację MF EOG 2014-2021 i NMF 2014-2021. W ciągu roku plan ten na podstawie decyzji Ministra Finansów został zwiększony o 635,7 tys. zł (tj. o 635,7%) do kwoty 735,7 tys. zł. W wyniku zmian zrezygnowano z realizacji wydatków z ww. programów natomiast zaplanowano wydatki z FEPW 2021-2027 (585,7 tys. zł) i MF EOG 2021-2028 (150 tys. zł).

(akta kontroli str. 1741-1745)

Odnosnie do rezygnacji w trakcie roku z realizacji wydatków z NMF 2021-2021 i MF EOG 2014-2021 dyrektor BF wyjaśnił m.in., że: „Środki (...) planowane były do wykorzystania na sfinansowanie Inicjatywy bilateralnej podejmowanej z poziomu MKiŚ jako Operatora Programu. W związku z podjętą decyzją o udziale przedstawicieli ministerstwa w wizycie na Islandii organizowanej w lutym 2025 r. przez Instytut Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk w ramach realizacji Projektu MF EOG /NMF 14-21 pn. „Synergia geotermalna: wymiana wiedzy Islandia – Polska”, podjęto decyzję o odstąpieniu od realizacji w zbliżonym terminie (z uwagi na zbliżający się koniec kwalifikowania kosztów w ramach FWD 14-21 - 30 kwietnia 2025 r.) kolejnej, podobnej w zakresie inicjatywy, organizowanej z poziomu MKiŚ.”.

Zaplanowanie w trakcie roku wydatków w ramach dwóch programów wynikało z zapotrzebowania na środki przeznaczone na projekt pn. „Wsparcie działań adaptacyjnych dla Polski Wschodniej”¹⁵² (FEPW 2021-2027) oraz z decyzji MKiŚ o potrzebie organizacji wizyty studyjnej w Norwegii, mającej na celu wymianę doświadczeń w zakresie wdrażania technologii CCUS¹⁵³ (w ramach Funduszu Współpracy Dwustronnej MF EOG 2021-2028).

(akta kontroli str. 1597-1604, 1741-1745, 1814-1827, 2453-2465)

W 2025 r. limitu wydatków budżetu środków europejskich dysponenta III stopnia nie został zwiększony środkami z rezerw celowych budżetu środków europejskich.

Wykonanie wydatków w 2025 r. wyniosło 500,2 tys. zł, tj. 68% planu po zmianach.

W układzie poszczególnych programów kształtowało się następująco:

- FEPW 2021-2027 - 385,7 tys. zł, tj. 65,9% planu po zmianach;
- MF EOG 2021-2028 – 114,6 tys. zł, tj. 76,4% planu po zmianach.

Przyczyną niższego wykonania w ramach FEPW 2021-2027 były m.in.: oszczędności w zakresie wydatków bieżących powstałych na skutek niższych, niż początkowo planowano, kosztów realizacji zadań, oszczędności w zakresie wynagrodzeń osobowych, powstałych w związku z przedłużającymi się naborami na stanowiska oraz absencji chorobowych pracowników. Natomiast niższe od planowanego wydatkowanie środków w ramach MF EOG 2021-2028 wynikało z decyzji o udziale w wizycie ministerialnej tylko jednego eksperta zewnętrznego oraz różnic kursowych - rozliczania części wydatków w walucie obcej – koronie norweskiej.

(akta kontroli str. 1597-1604, 1745A-1745B, 1714-1727)

Szczegółowym badaniem objęto sześć wydatków bieżących na łączną kwotę 257 tys. zł, tj. 51,4% wykonania wydatków dysponenta III stopnia.

¹⁵² Umowa o dofinansowanie została podpisana 30 czerwca 2025 r.

¹⁵³ Z ang. Carbon Capture, Utilization and Storage.

Cztery z nich na łączną kwotę 77,5 tys. zł zostały poniesione z tytułu wizyty delegacji z Polski w Norwegii, dotyczącej technologii wychwytywania, wykorzystywania i składowania dwutlenku węgla (CCUS), sfinansowane w 100% ze środków Funduszu Współpracy Dwustronnej w ramach programu „Zielona transformacja”, finansowanego ze środków MF EOG 2021-2028.

Pozostałe dwa wydatki dotyczyły przygotowania i realizacji konferencji inauguracyjnej oraz spotkania regionalnego w ramach projektu pn. "Wsparcie działań adaptacyjnych dla Polski Wschodniej" realizowanego z programu FEPW 2021-2027. Wydatki z budżetu środków europejskich wyniosły 179,5 tys. zł¹⁵⁴ (poziom dofinansowania wynosił 85%). Wydatki poniesiono w okresie kwalifikowalności, a płatności za faktury zostały dokonane terminowo.

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Ocena częstkowa

Szczegółowe badanie wydatków bieżących wykazało, że w przypadku jednej umowy, przedłużenie terminu jej obowiązywania było niezgodne z 454 ust. 1 ustawy p.z.p. Pozostałe wydatki były celowe i gospodarne.

W obszarze udzielania zamówień publicznych stwierdzono działanie niegodne z obowiązującą wewnętrzną procedurą, tj. w przypadku jednego z zamówień nie zamieszczono w bazie wiedzy Ministerstwa ekspertyzy będącej produktem zamówienia.

W zakresie udzielania i rozliczania dotacji nie stwierdzono nieprawidłowości.

W zakresie wydatków dysponenta III stopnia części 51 Ministerstwa na szkolenia nie stwierdzono wydatków niecelowych. Wydatki dotyczyły szkoleń o tematyce odpowiadającej zadaniom merytorycznym komórek organizacyjnych, zakresom obowiązków oraz indywidualnym planom rozwoju pracowników. Płatności za szkolenia były realizowane terminowo, a wydatki klasyfikowano w odpowiednich paragrafach klasyfikacji budżetowej.

W zakresie wydatków na wynagrodzenia oraz wypłat ekwiwalentów za niewykorzystane urlopy wypoczynkowe nie stwierdzono wydatków bez podstawy prawnej, niecelowych, nierzetelnych i niegospodarnych

Wydatki budżetu środków europejskich w części 51 wyniosły 89,9% planu po zmianach. Minister zaplanowała i wykonała w 2025 r. wydatki w budżecie środków europejskich w części 51 na realizację projektów, dotyczących spraw, które zgodnie z ustawą z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej nie należały do kompetencji ministra właściwego do spraw klimatu, tj. infrastruktury energetycznej, ochrony przyrody, edukacji ekologicznej w zakresie ochrony przyrody, kształtowania, ochrony i racjonalnego wykorzystania zasobów wodnych.

Zastępca dyrektora DB 18 sierpnia 2025 r. przekięgowała z części 47 zaległe należności w kwocie 18 859 tys. zł dotyczące POIiŚ 2014-2020, sektor Energetyka do części 51, pomimo że od 2020 r. omawiane zaległości były wykazywane w część 47. Powyższe przekięgowanie nie zostało uzgodnione z Ministrem Energii. Wyżej wymienione postępowanie w ocenie NIK należy uznać za nierzetelne.

¹⁵⁴ Łączny koszt wyniósł 211,2 tys. zł.

2. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2025 r. przez dysponenta części 51 - Klimat i sprawozdań jednostkowych Ministerstwa (dysponenta III stopnia) w ramach tej części:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE)
- o zatrudnieniu i wynagrodzeniach (Rb-70),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdanie za IV kwartał 2025 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 51 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent III stopnia) oraz przez dysponenta części 51 Ministerstwa, były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo.

Sprawozdania przedstawiają wiarygodne dane, z wyłączeniem sprawozdania Rb-27. Wykazano w nim bowiem zawyżoną o 18 859 tys. zł kwotę należności zaległych, w skutek nierzetelnego działania polegającego na przeksięgowaniu bez uzgodnienia z Ministrem Energii ww. należności z ksiąg rachunkowych prowadzonych dla części 47 do ksiąg rachunkowych części 51, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” w pkt. 1.2.1 wystąpienia pokontrolnego.

Tym samym stosowany system kontroli zarządczej nie zapewnił prawidłowości sporządzania sprawozdania RB-27.

(akta kontroli str. 974-1128, 1150-1154, 1175-1203, 1459-1468)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Łączne roczne sprawozdania budżetowe, a także sprawozdanie w zakresie operacji finansowych zostały sporządzone terminowo, na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek podległych. NIK opiniuje pozytywnie sporządzone przez dysponenta części 51 łączne roczne sprawozdania budżetowe i sprawozdania w zakresie operacji finansowych, z wyłączeniem sprawozdania Rb-27, w którym wykazano kwotę należności zaległych zawyżoną o 18 859 tys. zł.

C. Nadzór

Opis stanu faktycznego

Minister sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu części 41 oraz części 51. Nadzór polegał w szczególności na sporządzaniu i analizie okresowych ocen wykonania budżetu części 41 i 51, tj. wykonania dochodów i wydatków budżetowych (w tym zaangażowania planu wydatków). Realizując zadania wynikające z art. 175 ust. 2 u.f.p., DB dokonywał analiz podsumowujących wykonanie budżetu resortu. Analiza odbywała się na bieżąco, w oparciu o comiesięczną sprawozdawczość budżetową oraz okresowe informacje składane przez dysponentów podległych w tym m.in.: z wykorzystania środków uruchomionych z rezerw celowych, realizacji wydatków majątkowych. Przygotowywane były również zbiorcze zestawienia pozwalające na ocenę poziomu realizacji budżetu. Analizy DB wynikające z art. 175 ust. 1 u.f.p. dotyczyły m.in. poziomu struktury i wykonania dochodów.

(akta kontroli str. 2172-2182, 2228-2232)

Biuro Ministra¹⁵⁵ opracowało Plan Pracy MKiŚ¹⁵⁶ na 2025 r. W omawianym PPM określono cele/zadania dla poszczególnych komórek organizacyjnych w MKiŚ w obszarze: część 41, część 47, część 51, w pionie Dyrektora Generalnego oraz cele/zadania przekrojowe. W 2025 r., w przeciwieństwie do lat 2023-2024, Biuro Ministra, nie opracowało odrębnego rejestru ryzyk, bowiem zgodnie z Zarządzeniem Ministra Klimatu i Środowiska z 3 października 2024 r. w sprawie kontroli zarządczej w Ministerstwie Klimatu i Środowiska określono, m.in., że zarządzanie ryzykiem stanowi część procesu planowania celów operacyjnych, a zarządzanie ryzykiem dokumentuje się w PPM.

Porównanie obowiązującego w 2025 r. PPM z Rejestrem ryzyk obowiązującym w 2024 r. wykazało niekompletność rejestru ryzyk na 2025 r., bowiem na 2024 r. zidentyfikowano ryzyka dla 760 zadań, zaś na 2025 r. tylko dla 87, które określono jako najważniejsze. Stwierdzono nieujęcie w PPM wszystkich zadań, dla DEK oraz DLiŁ realizowanych w 2025 r. a w konsekwencji brak kompletności rejestru ryzyka (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Jednocześnie stwierdzono niespójność pomiędzy dokumentacją wewnętrzną MKiŚ, tj. PPM a regulaminem organizacyjnym w zakresie komórek organizacyjnych realizujących zadania MKiŚ (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

DB sprawował nadzór nad prawidłowością sporządzania sprawozdań opracowywanych na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Nadzór był realizowany poprzez weryfikacje sprawozdań.

(akta kontroli str. 2453-2477)

W ubiegłorocznej kontroli P/25/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 41 – Środowisko i w części 51 – Klimat” NIK wniosowała o zapewnienie w uzgodnieniu z Ministerstwem Infrastruktury ram prawnych dla funkcjonowania systemu Stałego monitoringu zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych wraz z systemem wczesnego ostrzegania oraz form i sposobu prowadzenia planowanego monitoringu. W 2025 r. podjęto działania mające na celu procedowanie projektu ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw, która była procedowana przez GIOŚ na podstawie pełnomocnictwa Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 17 kwietnia 2025 r.¹⁵⁷, zgodnie z którym GIOŚ został upoważniony do opracowania oraz prowadzenia procesu uzgodnień, w tym

¹⁵⁵ Dalej: „BM”.

¹⁵⁶ Dalej: „PPM”.

¹⁵⁷ Znak DIŚ-I.0220.9.2025.AK

wewnątrzresortowych i międzyresortowych (łącznie z prowadzeniem konferencji uzgodnieniowych), a także poddania konsultacjom publicznym oraz opiniowaniu projektu ustawy. Realizacja tych prac była monitorowana przez MKiŚ m.in. w ramach posiedzeń Międzyresortowego Zespołu ds. Odry w których uczestniczył przedstawiciel Ministerstwa Infrastruktury.

(akta kontroli str. 1952-1955)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Dyrektor Generalna w MKiŚ oraz dyrektor BM nie zapewnili identyfikacji potencjalnych ryzyk dla wszystkich zadań realizowanych w MKiŚ w 2025 r., tym samym nie dochowano standardu określonego w części II „Standardy kontroli zarządczej” lit. B. „Cele i zarządzanie ryzykiem”, pkt 7 „Identyfikacja ryzyka” w standardach kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych stanowiących załącznik do Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁵⁸, Zgodnie z tym standardem, nie rzadziej niż raz w roku należy dokonać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań. W przypadku działu administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego należy uwzględnić, że cele i zadania są realizowane także przez jednostki podległe lub nadzorowane. W przypadku istotnej zmiany warunków, w których funkcjonuje jednostka należy dokonać ponownej identyfikacji ryzyka.

W PPM na 2025 r. dla DEK określono tylko jedno zadanie pn. „Kampania informacyjno-edukacyjna nt. różnorodności biologicznej skierowana do dzieci” i tylko dla tego zadania dokonano identyfikacji ryzyka. Tymczasem szczegółowe badanie wydatków w zakresie kampanii edukacyjnych dotyczących spraw kaucyjnych, gospodarki odpadów, organizowania działań edukacyjnych realizowanych przez DEK wykazało, że w PPM nie określono tych zadań.

W przypadku DLIŁ w PPM na 2025 r. zaplanowano dwa cele/ zadania dla których identyfikowano ryzyka, jednakże nie wykazano 10 zadań kontynuowanych w 2025 r., a uprzednio ujętych w rejestrze ryzyk na 2024 r. i dotyczących m.in. zapewnienia współpracy międzynarodowej w obszarze leśnictwa i łowiectwa na poziomie globalnym i regionalnym (Forum ds. leśnych ONZ, Proces Forest Europe, EKG ONZ, FAO); zadań dotyczących działań nadzorczych w odniesieniu do PGL LP, IBL, BNL oraz przygotowywania opinii i analiz prawnych oraz opracowywanie we współdziałaniu z pozostałymi komórkami organizacyjnymi projektów aktów prawnych i innych dokumentów rządowych dotyczących leśnictwa i łowiectwa, co za tym nie zidentyfikowano dla tych zadań potencjalnych ryzyk.

(akta kontroli str.1950-1965, 2453-2477)

Z wyjaśnień dyrektora DEK wynikało, że brak wyodrębnienia wskazanych działań informacyjno-edukacyjnych jako samodzielnych pozycji w PPM na 2025 r. nie oznacza braku ich realizacji, braku identyfikacji i oceny ryzyka, ani braku nadzoru dyrektora Departamentu Edukacji i Komunikacji.

Dyrektor BM wyjaśniła, że „(...) PPM jest sporządzany na okres jednego roku kalendarzowego. Dyrektorzy komórek organizacyjnych Ministerstwa, planując cele na rok następny, w pierwszej kolejności biorą pod uwagę cele określone w PDMKiŚ. Departament Edukacji i Komunikacji wskazał do realizacji jedno zadanie, które zostało ujęte w PPM, po wcześniejszym uzgodnieniu z członkiem kierownictwa nadzorującego Departament. Należy dodać, że PPM nie stanowi

¹⁵⁸ Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84., dalej: „komunikat nr 23 MF”.

pełnego rejestru wszystkich działań realizowanych przez komórki organizacyjne, a nie jest dokumentem wyczerpująco odzwierciedlającym całokształt aktywności operacyjnej resortu.”.

(akta kontroli str. 2080-2086, 2325-2339)

NIK zauważa, że w 2025 r. po raz pierwszy PPM pełnił również funkcję rejestru ryzyka, tym samym wykazanie w tym dokumencie najważniejszych zadań skutkowało ograniczeniem katalogu zadań realizowanych faktycznie przez komórki organizacyjne MKiŚ, a w konsekwencji niedokonaniem identyfikacji ryzyka dla zadań nieuwjętych w PPM.

Dyrektor Generalna wyjaśniła, że „Przede wszystkim należy zauważyć, że Plan Pracy MKiŚ jest wewnętrznym, nieobligatoryjnym, roboczym i praktycznym dokumentem, który służy lepszej organizacji pracy komórek organizacyjnych. Jego sporządzanie nie jest wymagane przepisami prawa. Wprowadzenie zmian do PPM w związku z utworzeniem Ministerstwa Energii zupełnie nie było konieczne, gdyż działania te miały charakter techniczno-organizacyjny i nie powodowały konieczności modyfikacji zakresu merytorycznego zadań planowanych do realizacji w 2025 r. Zadania merytoryczne były tożsame z tymi zapisanymi w przyjętym PPM i były dalej kontynuowane przez komórki merytoryczne, a ryzyka operacyjne pozostały na tym samym, znanym poziomie. Wprowadzanie ciągłych zmian do naszego wewnętrznego Planu generowałoby dodatkową pracę i w żaden sposób nie przyczyniałoby się do zwiększenia efektywności pracy lub minimalizacji ryzyk operacyjnych.”.

Ponadto Dyrektor Generalna wskazała, że „kierowane do mnie w związku ze sprawowanym nadzorem nad komórkami organizacyjnymi (...) MKiŚ (...) pytania o szczegółowe czynności podejmowane w ramach zakresu działania poszczególnych komórek oparte są na całkowicie błędnym i nierealnym założeniu, że nadzór taki może lub powinien polegać na kontrolowaniu każdej bieżącej sprawy prowadzonej w urzędzie. Podstawowym zadaniem Dyrektora Generalnego jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania i ciągłości pracy urzędu, odpowiednich warunków działania oraz właściwej organizacji pracy. Realizacja tych zadań odbywa się w szczególności poprzez tworzenie odpowiednich procedur i kontrolę ich przestrzegania.”.

NIK zauważa, że w ramach nadzoru kierownik jednostki powinien zapewnić identyfikację ryzyka dla działalności realizowanej przez jednostkę sektora finansów publicznych, celem zapewnienia analizy ryzyka, oceny jego istotności oraz ustalenia działań naprawczych, których niezwłoczne wdrożenie w sytuacji materializacji ryzyka jest niezbędne do zapewnienia ciągłości i prawidłowości realizacji zadań. W wyniku decyzji podjętej w MKiŚ rejestr ryzyk w 2025 r. był integralną częścią PPM. Tym samym dokument ten nie można określić jako dokument nieobligatoryjny, którego opracowanie nie było wymagane.

NIK nie podziela stanowiska, że identyfikacja ryzyka może być prowadzona tylko dla zadań uznanych za najważniejsze.

Zgodnie z wytycznymi Ministra Finansów¹⁵⁹ w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem najlepszym momentem identyfikacji ryzyk jest czas, kiedy określone są cele i zadania na rok następny oraz zasoby przeznaczone na realizację tych zamierzeń. Moment identyfikacji ryzyka ma podstawowe znaczenie, bowiem ryzyka, które nie zostaną określone na tym etapie, nie będą brane pod uwagę na dalszych etapach zarządzania ryzykiem, a więc nie będą zarządzane. Dlatego też identyfikacja ryzyka powinna być jak najbardziej kompleksowa. Początkiem identyfikacji ryzyka jest zawsze dokładne zrozumienie celów i zadań jednostki, w tym czynników, które mogą wpłynąć na osiągnięcie zamierzonych celów. Identyfikacja ryzyka

¹⁵⁹ Komunikat Nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem, Dz. Urz. MF z 2012 r. poz. 56.

powinna dotyczyć wszystkich planowanych do realizacji zadań, tak aby można uniknąć rozpoczynania projektów/zadań, które mają niewielką szansę na zakończenie sukcesem, a których realizacja zawsze związana jest z wydatkowaniem publicznych środków.

2. Dyrektor Generalna oraz Dyrektor BM nie zapewniły spójności PPM z regulaminem organizacyjnym MKiŚ, tj. dokumentacji wewnętrznej Ministerstwa, tym samym nie dochowano standardu określonego w części II „Standardy kontroli zarządczej” lit. C „Mechanizmy kontroli”, pkt 10 „Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej” w standardach kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych stanowiących załącznik do Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych. Standard ten stanowi, że dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników i inne dokumenty wewnętrzne stanowią dokumentację systemu kontroli zarządczej. Dokumentacja powinna być spójna i dostępna dla wszystkich osób, dla których jest niezbędna.

W październiku 2025 r. w związku z przekazaniem części 47 do utworzonego Ministerstwa Energii Zarządzeniem Ministra Klimatu i Środowiska z 7 października 2025 r.¹⁶⁰ wprowadzono do stosowania z dniem 8 października 2025 r. nowy regulamin organizacyjny Ministerstwa Klimatu i Środowiska, w którym utworzono nowe komórki organizacyjne, tj. m.in.: Departament Strategii i Odporności Klimatycznej oraz Departament Innowacji i Efektywności Energetycznej.

PPM nie został zaktualizowany do 31 grudnia 2025 r., celem uwzględnienia ww. zmian organizacyjnych, w tym w szczególności dla nowopowstałych komórek organizacyjnych w MKiŚ.

(akta kontroli str. 2453-2477)

Dyrektor BM wyjaśniła, że „Brak aktualizacji zadań w Planie Pracy MKiŚ w 2025 r. wynikał z faktu, że nowopowstałe jednostki organizacyjne utworzone w wyniku przekształcenia przejęły zadania merytoryczne już ujęte w obowiązującym Planie Pracy. Zachowana została ciągłość merytoryczna realizowanych procesów. System kontroli zarządczej w Ministerstwie funkcjonuje w sposób procesowy, a nie tylko strukturalny. Oznacza to, że ryzyka przypisane do konkretnych zadań były monitorowane w sposób ciągły. Przekształcenie struktury urzędu w trakcie roku nie wygenerowało nowych ryzyk merytorycznych, które wykraczałyby poza ramy określone w rocznej analizie ryzyka przeprowadzonej przy planowaniu zadań na 2025 r.”

(akta kontroli str. 2325-2329)

Dyrektor Generalna wyjaśniła, że „BM dokonuje aktualizacji PPM na wniosek komórki organizacyjnej. Zgodnie z Zarządzeniem dyrektorzy komórek organizacyjnych Ministerstwa informują BM o wszelkich uzgodnionych z członkami Kierownictwa Ministerstwa zmianach do PPM (...).”

(akta kontroli str. 2302-2313, 2453-2465)

NIK zauważyła, że ww. zmiana regulaminu organizacyjnego MKiŚ nie dotyczyła zmian nazwy dotychczasowych komórek organizacyjnych tylko utworzenia nowych, uprzednio nie wykazywanych w PPM. NIK nie podziela argumentacji, że nowopowstałe jednostki organizacyjne utworzone w wyniku przekształcenia przejęły zadania merytoryczne już ujęte

¹⁶⁰ Dz. Urz. MKiŚ 2025.59 z dnia 2025.10.08.

w obowiązującym PPM, ponieważ dopiero w regulaminie organizacyjnym MKiŚ z 8 października 2025 r. określono nowe departamenty wraz z nowymi zadaniami a PPM został opracowany w 2024 r. Zadania te nie były określone w PPM na 2025 r. Powyższe było postępowaniem nierzetelnym.

Ocena częściowa

Stwierdzone w toku kontroli stany nieprawidłowe polegające na: braku identyfikacji potencjalnych ryzyk dla wszystkich zadań realizowanych w Ministerstwie w 2025 r.; niezapewnieniu spójności dokumentacji wewnętrznej MKiŚ, a także niezgodnieniu i niezapewnieniu osobie zarządzającej, tj. Ministrowi Energii, w odpowiedniej formie i czasie, właściwych oraz rzetelnych informacji potrzebnych do realizacji zadań, tj. o kwestii zmiany ewidencji zaległych należności w wys. 18 809 tys. zł, świadczą o nie w pełni skutecznych mechanizmach kontroli zarządczej.

V. Uwagi i wnioski

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

1. Wzmocnienie mechanizmów kontroli zarządczej w celu:
 - wyeliminowania przypadków prowadzenia postępowań o zamówienie publiczne niezgodnie z Procedurami pzp w zakresie publikacji dokumentów w bazie wiedzy MKiŚ a także zapewnienie dokumentowania wszystkich istotnych czynności w postępowaniach;
 - zapewnienia rzetelnego określania w umowach dotacji zadań, celów i mierników na jakie przyznawane są środki oraz zapewnienia rzetelnej weryfikacji rozliczenia;
 - wyeliminowania przypadków refundowania wydatków poniesionych przed podpisaniem umów dotacji celowych ze środków dotacji;
 - identyfikacja potencjalnych ryzyk odnoszących się do wszystkich zadań realizowanych przez MKiŚ;
 - wyeliminowania przypadków dokonywania istotnych zmian umowy bez przeprowadzenia nowego postępowania o udzielenie zamówienia;
 - zapewnienia prawidłowego dokumentowania istotnych czynności dokonywanych w ramach postępowania o udzielenie zamówienia;
 - niezwłoczne dokonywanie blokad planowanych wydatków budżetowych przeznaczonych na współfinansowanie projektów ze środków zagranicznych, w przypadku stwierdzenia nadmiaru środków;
 - skrócenia okresu od dnia podpisania protokołu szacowania ostatecznego szkód do momentu wypłaty odszkodowania ze środków Skarbu Państwa.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie¹⁶¹ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie

¹⁶¹ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym na adres do doręczeń elektronicznych NIK, o którym mowa w art. 2 pkt 1

21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. Zgodnie z art. 98 ustawy o NIK, kto nie informuje bądź niezgodnie z prawdą informuje o wykonaniu wniosków pokontrolnych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3.

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.

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

Warszawa, dnia 14 kwietnia 2026 r.

Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

Sylweryusz Królak

/podpisano elektronicznie/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonała:

Agnieszka Kołakowska
p.o. wicedyrektor
Departamentu Zasobów Naturalnych
w Najwyższej Izbie Kontroli
/podpisano elektronicznie/