



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KSI-4100-001-03/2014

P/14/001

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/14/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2013 r., część 41 – Środowisko
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
<i>Kontrolerzy</i>	1. Jolanta Zielińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86845 z dnia 20 grudnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Krzysztof Nowek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86844 z dnia 20 grudnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) 3. Jarosław Bańkowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86846 z dnia 20 grudnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska (zwana dalej „GDOŚ”); ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Michał Kielsznia, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska od dnia 23 stycznia 2009 r. (dowód: akta kontroli str. 7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ wykonanie budżetu państwa w 2013 roku w części 41 – Środowisko, w zakresie dochodów i wydatków zrealizowanych przez Generalną Dyrekcję Ochrony Środowiska.

Powyższa ocena wynika z:

- pozytywnej oceny planowania i realizacji dochodów budżetowych przez GDOŚ i jednostki podległe;
- pozytywnej mimo stwierdzonych nieprawidłowości oceny planowania i realizacji wydatków budżetu państwa;
- pozytywnej oceny planowania wydatków budżetu środków europejskich oraz pozytywnej mimo stwierdzonych nieprawidłowości oceny wykonania tych wydatków;
- pozytywnej mimo stwierdzonych nieprawidłowości oceny wiarygodności ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych i gospodarczych;
- pozytywnej mimo stwierdzonych nieprawidłowości oceny skuteczności funkcjonowania systemu rachunkowości.

Ponadto, Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe oraz pozytywnie ocenia zgodność kwot wydatków ujętych w sprawozdaniach z wykonania

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym z ewidencją księgową. W odniesieniu do kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych, NIK pozytywnie opiniuje sprawozdania finansowe Rb-N i Rb-Z.

Uzasadnienie oceny

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności fakt, że w GDOŚ rzetelnie zrealizowano dochody budżetu państwa oraz rzetelnie zaplanowano wydatki budżetu środków europejskich. Skala wydatków ocenionych jako nielegalne nie przekroczyła progu ustalonego dla zastosowanej oceny.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na:

- regulowaniu z rachunku bieżącego wydatków zobowiązań, których źródłem finansowania był budżet środków europejskich, a następnie ich refundowania z rachunku pomocniczego²;
- prowadzeniu ksiąg rachunkowych z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³ (uor);
- niewłaściwym funkcjonowaniu kontroli zarządczej, m.in. w zakresie przepływu istotnych informacji mających wpływ na prezentowanie wiarygodnej sytuacji działalności jednostki oraz w zakresie planowania wydatków dotyczących zakupów inwestycyjnych przez GDOŚ (dysponenta III stopnia).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

1.1. Planowanie i realizacja dochodów budżetowych przez GDOŚ – dysponenta II stopnia

Opis stanu faktycznego

W Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (dysponent II stopnia) opracowano dokumenty planistyczne w zakresie planowanych na 2013 r. dochodów (formularz BD-Zestawienie dochodów) zgodnie z zasadami, określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013⁴, tj. w załączniku Nr 18, rozdział 3 „Planowanie dochodów budżetowych”. Prognozowana do uzyskania w 2013 r. w części 41 – Środowisko kwota dochodów została określona na 788,0 tys. zł. Zgłoszone do projektu budżetu dochody zostały zaplanowane z uwzględnieniem zidentyfikowanych na etapie planowania źródeł ich pochodzenia. Nie planowano dochodów w § 058 – *Grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych*.

(dowód: akta kontroli str. 41-47, 2311-2323, 2571-2573)

Plan dochodów na rok 2013 stosownie do informacji o kwotach dochodów i wydatków ujętych w ustawie budżetowej⁵, przekazanej przez Ministra Środowiska, został ustalony w kwocie 788,0 tys. zł. W związku z nowelizacją ustawy budżetowej⁶ plan dochodów budżetowych GDOŚ (dysponenta II stopnia) został zwiększony o kwotę 22,0 tys. zł w rozdziale 90023 – Regionalne dyrekcje ochrony środowiska i po zmianach wyniósł 810,0 tys. zł. Dochody zrealizowane przez jednostki podległe Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska wyniosły łącznie 649,8 tys. zł, tj. 80,2% kwoty planowanej. Były one o 9,3% (o 66,6 tys. zł) niższe od dochodów uzyskanych w 2012 r. Przyczyną zrealizowania niższej od planowanej kwoty dochodów było uzyskanie mniejszych wpływów w § 069 – Wpływy z różnych opłat, zaplanowanych m.in. przez RDOŚ w Krakowie z tytułu poboru opłat za wstęp do rezerwatów przyrody Biała Woda i Homole. W wyniku negatywnej opinii

² § 14 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz.U. Nr 245, poz. 1637 z późn. zm.) – uchylony z dniem 31 stycznia 2014 r.

³ Dz.U. z 2013 r., poz. 330 z późn. zm.

⁴ Dz.U. z 2012 r., poz. 628.

⁵ Dz.U. z 2013 r., poz. 169 z późn. zm.

⁶ Na podstawie ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013 (Dz.U. z 2013 r., poz. 1212).

PGL Lasy Państwowe w przedmiotowej sprawie oraz uznania, przez Regionalną Radę Ochrony Przyrody w Krakowie, poboru opłat za nieekonomiczny (koszt organizacji poboru opłat stanowiłby znaczną część budżetu przeznaczonego na realizację zadań z zakresu ochrony przyrody) nie zrealizowano, zaplanowanych w kwocie 250,0 tys. zł, dochodów z tego tytułu.

Głównymi źródłami wykonanych dochodów były wpływy uzyskane w rozdziale 90023 – Regionalne dyrekcje ochrony środowiska, w kwocie 595,6 tys. zł (91,6% uzyskanych dochodów ogółem), m.in. z tytułu najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa (§ 0750).

(dowód: akta kontroli str. 42-151, 1330-1340, 1342)

Na koniec 2013 r. stan należności pozostałych do zapłaty w jednostkach podległych Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska wyniósł 864,1 tys. zł, w tym zaległości netto w kwocie 861,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1341)

W porównaniu z 2012 r. kwota należności pozostałych do zapłaty była wyższa o 27,4% (o 185,6 tys. zł), a kwota zaległości netto o 27,4% (o 185,4 tys. zł). Największe kwoty należności dotyczyły, podobnie jak w 2012 r., grzywien i kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych (§ 058). Z tego tytułu nastąpił największy wzrost należności, w tym zaległości netto w porównaniu do 2012 r., tj. o 129,0 tys. zł, co stanowiło 69,5% wzrostu wszystkich należności.

Jednostki podległe Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska podejmowały działania w celu wyegzekwowania należnych budżetowi państwa dochodów, poprzez wysyłanie wezwań do zapłaty oraz kierowanie spraw do sądu.

(dowód: akta kontroli str. 42-151, 1341, 2020-2022, 2633-2638, 3563-3564)

Jakkolwiek podejmowane były działania w celu wyegzekwowania należnych dochodów, to biorąc pod uwagę znaczny wzrost kwoty należności, w tym zaległości netto, zdaniem NIK działania te nie były w pełni skuteczne.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska argumentując brak planowania dochodów w § 058 wskazał na trudności w oszacowaniu wpływów z tytułu grzywien i kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych. Niemniej jednak NIK zwraca uwagę, że fakt osiągnięcia dochodów z tego tytułu w latach poprzednich (w 2010 r. – 17,5 tys. zł; w 2011 r. – 287,8 tys. zł; w 2012 r. – 167,6 tys. zł) jest wystarczającym argumentem przemawiającym za prognozowaniem takich wpływów. Potwierdza to również uzyskanie przez GIOŚ w 2013 r. dochodów w § 058 w kwocie 75,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 2571-2575)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.1.1. Planowanie i realizacja dochodów budżetowych przez GDOŚ – dysponenta III stopnia

Opis stanu
faktycznego

Plan dochodów na 2013 r. ustalono na kwotę 35,0 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 54,2 tys. zł i były wyższe od planowanych o 19,2 tys. zł, tj. o 54,9%. W porównaniu do 2012 r. uzyskane dochody były niższe o 82,8 tys. zł, tj. o 60,4%. Największy udział w uzyskanych dochodach (rozdział 90022 – Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska) stanowiły nieplanowane wpływy w kwocie 34,0 tys. zł (62,7% wykonanych dochodów ogółem) z tytułu kar umownych za nieterminową realizację oraz nienależyte wykonywanie przedmiotu umów (§ 058).

(dowód: akta kontroli str. 56-59, 2574-2575)

Do badania zrealizowanych w 2013 r. dochodów budżetowych pobrano próbę z doboru celowego – cztery dowody księgowe dokumentujące zrealizowane płatności dotyczące należności przypisanych w łącznej kwocie 17,0 tys. zł, tj. 31,4% wartości zrealizowanych dochodów budżetowych.

Wszystkie objęte badaniem pozycje dochodów budżetowych stanowiły kary umowne, m.in. za opóźnienie w wykonaniu umów lub za odstąpienie od wykonania umowy. Dochody z tego tytułu zostały prawidłowo sklasyfikowane w § 0589 – w kwocie 10,9 tys. zł oraz w § 0580 – w kwocie 6,1 tys. zł.

Należności wynikające z tych dowodów zostały ustalone w prawidłowej wysokości, terminowo, a także zostały ujęte w księgach rachunkowych we właściwym okresie sprawozdawczym.

W 2013 r. żadne należności nie uległy przedawnieniu, ani też nie były umarzane bądź rozkładane na raty.

(dowód: akta kontroli str. 954, 1640-1894, 2020-2022, 2540, 2576-2578)

Według stanu na koniec 2013 r. w GDOŚ (dysponent III stopnia), należności pozostałe do zapłaty wyniosły 612,3 tys. zł i w całości stanowiły zaległości netto. Przede wszystkim (80,9%) zaległości te stanowiły naliczone kary pieniężne od kontrahentów, wobec których prowadzone były działania windykacyjne, w tym skierowano sprawy do sądu.

Należności pozostające do zapłaty na koniec 2012 r. wyniosły 501,2 tys. zł. Wzrost należności, w porównaniu do 2012 r., wyniósł 22,2%.

(dowód: akta kontroli str. 1327, 2023-2206)

NIK, uwzględniając trudności w oszacowaniu dochodów z tytułu grzywien i kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych (§ 058), zwraca jednak uwagę, iż niezaplanowanie wpływów z tego tytułu, które wyniosły 62,7% kwoty ogółem uzyskanych dochodów, było postępowaniem nierzetelnym.

(dowód: akta kontroli str. 2575)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2. Wydatki budżetowe

2.1. Planowanie wydatków budżetowych przez GDOŚ – dysponenta II stopnia

Opis stanu
faktycznego

Plan wydatków GDOŚ (dysponenta II stopnia) na 2013 r. w kwocie 113.727,0 tys. zł został ustalony na podstawie informacji Ministra Środowiska z dnia 8 lutego 2013 r. o kwotach dochodów i wydatków, w tym wynagrodzeń, ujętych w ustawie budżetowej na rok 2013.

(dowód: akta kontroli str. 27-47)

Plan ten nie uległ zmianie w porównaniu z kwotami wydatków zgłoszonymi przez dysponenta II stopnia do projektu budżetu w części 41 – Środowisko. Wydatki zaplanowane zostały w układzie klasyfikacji budżetowej oraz w układzie klasyfikacji zadaniowej, z uwzględnieniem założeń przyjętych do planowania budżetu państwa przez Radę Ministrów i Ministra Finansów w granicach określonych przez Ministra Środowiska wstępnych limitów wydatków. Przy planowaniu uwzględniono m.in.:

- wydatki na finansowanie działalności 16 regionalnych dyrekcji ochrony środowiska wykonujących zadania z zakresu ochrony środowiska wynikające z ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁷, m.in. na: wydawanie decyzji i postanowień wynikających z ustawy o ochronie przyrody, tworzenie i likwidowanie form ochrony przyrody, zarządzanie obszarami Natura 2000 i innymi formami ochrony przyrody, przeprowadzanie ocen oddziaływania przedsięwzięć na środowisko;
- wydatki na współudział w realizacji polityki ochrony środowiska w zakresie ochrony przyrody i kontroli procesu inwestycyjnego;

⁷ Dz.U. z 2013 r., poz. 1235 z późn. zm.

- wydatki na opracowywanie programów ochrony zagrożonych wyginięciem gatunków roślin, zwierząt i grzybów;
- wydatki związane ze współfinansowaniem i finansowaniem realizacji zadań w ramach programów finansowanych z budżetu środków europejskich;
- wydatki związane z funkcjonowaniem GDOŚ (urzędu obsługującego Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska).

(dowód: akta kontroli str. 71-123)

W trakcie roku ustalony pierwotnie limit wydatków został zwiększony per saldo o kwotę 28.719,7 tys. zł (tj. o 25,3%) i według planu po zmianach wyniósł 142.446,7 tys. zł.

Zmiany w planie wydatków wynikały m.in.:

- ze zwiększenia z rezerw celowych budżetu państwa o kwotę per saldo 27.355,5 tys. zł, z przeznaczeniem głównie na m.in.: dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (poz. 59 – 12.936,5 tys. zł) oraz uiszczenie zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa (poz. 16 – 14.125,4 tys. zł);
- ze zwiększenia o kwotę per saldo 2.901,7 tys. zł⁸ wydatków na współfinansowanie realizowanych przez GDOŚ projektów, z tego w ramach: Programu Operacyjnego Europejska Współpraca Terytorialna – „Współpraca Transgraniczna Krajów Meklemburgia – Pomorze Przednie/Brandenburgia i Rzeczypospolitej” (zwanego dalej „EWTME”) zwiększenie o kwotę 2.125,2 tys. zł; Instrumentu Finansowego LIFE+ zwiększenie o kwotę 2.252,0 tys. zł; Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (zwanego dalej „PO liŚ”) zwiększenie o kwotę 1.281,0 tys. zł; Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna (zwanego dalej „PO PT”) zmniejszenie o kwotę 2.745,0 tys. zł; Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego (zwanego dalej „RPO Województwa Opolskiego”) zwiększenie o kwotę 2,5 tys. zł; Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego (zwanego dalej „RPO Województwa Podkarpackiego”) zmniejszenie o kwotę 14,0 tys. zł.

Z przyznanej, z rezerw celowych, kwoty 27.355,5 tys. zł wykorzystano 25.705,5 tys. zł, tj. 94,0%, z tego:

- ze środków rezerwy celowej poz. 59 wykorzystano 11.293,0 tys. zł, tj. 87,3%. Głównymi przyczynami niepełnego wykorzystania środków było m.in. unieważnienie przetargu ze względu na zgłoszenie jednej oferty o wartości znacznie przekraczającej wielkość zaplanowanych środków (250,0 tys. zł, tj. 15,2% całości niewykorzystanych środków), końcowe rozliczenie zrealizowanych zadań (112,9 tys. zł, tj. 6,9%), uzyskanie w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznych korzystniejszych niż planowano cen (61,0 tys. zł, tj. 3,7%). Ponadto, do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (zwanego dalej „NFOŚiGW”), złożono wnioski o korekty decyzji, zmniejszające przyznane środki o kwotę 820,7 tys. zł, na które nie zostały wydane decyzje do końca 2013 r.;
- ze środków rezerwy celowej poz. 16 wykorzystano 14.123,5 tys. zł, tj. prawie 100,0%, z przeznaczeniem na wypłatę odszkodowań za szkody wyrządzone przez zwierzęta chronione;
- ze środków rezerwy celowej poz. 8 wykorzystano 271,9 tys. zł, tj. 98,6%. Niepełne wykorzystanie środków dotyczyło realizowanego w ramach PO liŚ projektu pn.: „Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 na obszarze Polski” i było spowodowane opóźnieniami w opracowaniu ekspertyz przyrodniczych oraz przesunięciem na 2014 r. warsztatów, planowanych w grudniu 2013 r.;
- ze środków rezerwy celowej poz. 20 wykorzystano 17,1 tys. zł, tj. 95,0% z przeznaczeniem na sfinansowanie dodatków służby cywilnej oraz dodatkowego

⁸ W tym zwiększenie w kwocie 1.562,0 tys. zł pochodzącej z przeniesienia z rezerw celowych, z tego kwota: 275,6 tys. zł z poz. 8 rezerwy celowej oraz kwota 1.286,4 tys. zł – poz. 59 rezerwy celowej oraz środki w kwocie 378,4 tys. zł pochodzące z przeniesienia z paragrafów z ostatnią cyfrą „0”.

wynagrodzenia rocznego (wraz z pochodnymi) dla urzędników służby cywilnej mianowanych z dniem 1 grudnia 2012 r. oraz z dniem 1 grudnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1373-1377, 1412-1461, 3742-3752)

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska pismem z dnia 8 lutego 2013 r. upoważniła Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska do przenoszenia wydatków budżetu państwa i środków budżetu europejskiego w obrębie jednego rozdziału, z zachowaniem ograniczeń wynikających z art. 171 ust. 6 – 8 ustawy o finansach publicznych, a pismem z dnia 20 lutego 2013 r. wyraziła zgodę na samodzielne dokonywanie zmian planu wydatków przez dysponenta II i III stopnia w ramach zmniejszenia wynagrodzeń osobowych przy jednoczesnym zwiększeniu wydatków bieżących z tytułu PFRON. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska powiadomił jednostki podległe o otrzymanym upoważnieniu.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska wydał 64 decyzje przenoszące środki budżetu państwa w granicach określonych ww. upoważnieniami i bez zmiany ogólnej wielkości planu.

W wyniku badania, na celowo dobranej próbie, zmian dokonywanych w planie finansowym GDOŚ i regionalnych dyrekcjach ochrony środowiska nie stwierdzono nieprawidłowości, w tym nierzetelnego dokumentowania tych zmian.

(dowód: akta kontroli str. 1079-1111, 2531-2532, 2639-2640, 3742-3752)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.1.1. Planowanie wydatków budżetowych przez GDOŚ – dysponenta III stopnia

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetowe określone pierwotnie w planie finansowym GDOŚ (dysponent III stopnia) na 2013 r. w kwocie 22.450,0 tys. zł zostały w trakcie roku zwiększone per saldo o 2.394,2 tys. zł (tj. o 10,7%) i wg planu po zmianach wyniosły 24.844,2 tys. zł. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska wydał 42 decyzje przenoszące kwoty zaplanowanych wydatków pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej oraz pozycjami klasyfikacji w układzie zadaniowym.

(dowód: akta kontroli str. 56-59, 2765-2768)

Środki uruchomione z rezerw celowych budżetu państwa w kwocie 4.893,6 tys. zł były przeznaczone na: dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (poz. 59 – 4.879,8 tys. zł)⁹ oraz wydatki związane z mianowaniem urzędników służby cywilnej (poz. 20 – 13,8 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 1373-1377, 2765-2767)

GDOŚ (dysponent III stopnia) nie zaplanował, na etapie sporządzania projektu budżetu na 2013 r., wydatków na zakupy inwestycyjne klasyfikowane w § 6060. W trakcie roku wprowadzono do planu wydatków 11 rodzajów zakupów inwestycyjnych, w tym osiem do końca maja 2013 r. Zakupy, według ustalonego przez Ministerstwo Środowiska katalogu zadań majątkowych, zostały ujęte w pięciu rodzajach zadań: zakup infrastruktury sieciowej

⁹ GDOŚ realizowała 9 zadań pn.: "Ocena zagrożeń dla środowiska powodowanych procesem poszukiwania, rozpoznania i wydobywania niekonwencjonalnych złóż węgłowodorów", "Przygotowanie instrumentów wsparcia dla systemu ocen oddziaływania na środowisko", "Weryfikacja i aktualizacja informacji przestrzennej i opisowej o pomnikach przyrody i użytkach ekologicznych na terenie Polski zgodnie z wytycznymi zawartymi w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie centralnego rejestru form ochrony przyrody", „Realizacja zadań wynikających z Porozumienia o ochronie wodniczki (*Acrocephalus paludicola*)”, „Realizacja zadań wynikających z postanowień Europejskiej Konwencji Krajobrazowej sporządzonej we Florencji dnia 20 października 2000 r. (Dz.U. z 2006 r.)”, „Realizacja zadań wynikających z postanowień Konwencji o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko życiowe ptactwa wodnego sporządzonej w Ramsarze dnia 2 lutego 1971 r. (Dz.U. Nr 7 poz. 24 z 1978 r.) - Konwencji Ramsarskiej”, „Realizacja zadań wynikających z postanowień Konwencji o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk naturalnych, sporządzonej w Bernie dnia 19 września 1979 r. (Dz.U. nr 58 poz. 263 z 1996 r.) – Konwencji Berneńskiej”, „Ogólnopolska kampania informacyjno-promocyjna „Poznaj swoją Naturę””, "Wykonanie inwentaryzacji ornitologicznej dla 6 obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 (...)".

i serwerowej w kwocie 263,7 tys. zł, zakup klimatyzacji w kwocie 19,4 tys. zł, zakup oprogramowania w kwocie 267,3 tys. zł, zakup sprzętu specjalistycznego w kwocie 100,3 tys. zł oraz zakup wyposażenia biurowego w kwocie 18,5 tys. zł. Kwota planu po zmianach wyniosła 669,2 tys. zł i została ustalona 10 decyzjami Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz czterema decyzjami Ministra Środowiska. Do planu zadań wprowadzono m.in.: wymianę stacji roboczych Systemu Informacji Geograficznej (GIS) i technicznie przestarzałych urządzeń klimatyzacyjnych; zakup serwera poczty elektronicznej.

Ponadto w trakcie roku, wprowadzono do planu zakup oprogramowania i sprzętu specjalistycznego w kwocie 141,3 tys. zł, w ramach realizacji zleconego przez Ministra Środowiska projektu pn. „Ochrona różnorodności biologicznej poprzez wdrożenie sieci lądowych korytarzy ekologicznych na terenie Polski”. Natomiast zadanie realizowane w ramach projektu „Weryfikacja i aktualizacja informacji przestrzennej i opisowej o pomnikach przyrody i użytkach ekologicznych na terenie Polski”, zostało wprowadzone do planu GDOŚ w kwocie 43,0 tys. zł na podstawie rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie centralnego rejestru form ochrony przyrody¹⁰. W następstwie pozyskanego w styczniu 2013 r. lokalu z przeznaczeniem na archiwum GDOŚ, wprowadzono do planu zadanie polegające na zakupie czterech regałów przesuwanych do archiwum (16,5 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 2207-2323)

Po przeprowadzonej analizie pism Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z 11 i 12 lutego 2013 r., informujących jednostki podległe o kwotach dochodów i wydatków ujętych w ustawie budżetowej na rok 2013, stwierdzono, że przyznany dysponentowi II stopnia limit wydatków został w całości rozdysponowany wśród jednostek podległych (dysponentów III stopnia). Tym samym został zrealizowany wniosek NIK po kontroli wykonania w 2010 r. budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 48-123)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska nie uwzględnił na etapie konstruowania planu wydatków na 2013 r. środków na zakupy inwestycyjne, pomimo posiadanej wiedzy o zdekapitalizowanym sprzęcie informatycznym i klimatyzatorach.

W konsekwencji w ciągu roku dokonywane były zmiany planu finansowego i rzeczowego. I tak:

- w marcu 2013 r. wprowadzono do planu rzeczowo-finansowego zadanie pn. „Wymiana stacji roboczych GIS”. Zadanie obejmowało dostawę wysoko wydajnej stacji roboczej, niezbędnej na potrzeby prawidłowej i efektywnej pracy z aplikacjami i systemami informacji geograficznej (GIS) aktualnie użytkowanymi w GDOŚ. Uzasadnieniem ujęcia, na wniosek Dyrektora Generalnego GDOŚ w planie tego zadania było wykorzystywanie 7-letnich komputerów, które nie spełniały wymogów oprogramowania oraz nie zapewniały wydajnej pracy oraz bezpieczeństwa danych. Na wykonanie tego zadania zaplanowano wydatki w kwocie 30,3 tys. zł.

Dyrektor Generalny GDOŚ wyjaśnił m.in., że „na początku roku 2013 awarii uległy 2 stacje robocze GIS z uwagi na wysoki stopień zużycia moralnego i fizycznego sprzętu. Konieczna była dostawa wysoko wydajnej stacji roboczej niezbędnej na potrzeby prawidłowej i efektywnej pracy z aplikacjami i systemami informacji geograficznej (GIS) aktualnie użytkowanymi w GDOŚ”.

- w kwietniu 2013 r. wprowadzono do planu wydatków zadanie pn. „Zakup serwera poczty elektronicznej w postaci maszyny wirtualnej”, w związku z nasileniem się, w 2013 r., problemów związanych z funkcjonowaniem serwera poczty elektronicznej,

¹⁰ Dz.U. z 2012, poz. 1080.

niezbędnego do realizacji zadań statutowych. Na wykonanie tego zadania zaplanowano 70,0 tys. zł.

Dyrektor Generalny GDOŚ wyjaśnił m.in., że „serwer był niezbędny do prawidłowej realizacji zadania, związanego z wdrożeniem w GDOŚ ujednoliconego systemu komunikacji elektronicznej. Wdrożenie nowego systemu komunikacji elektronicznej, w postaci maszyny wirtualnej, pozwoliło także na prawidłowe zabezpieczenie ciągłości działania systemu poczty elektronicznej”.

- w maju 2013 r. wprowadzono do planu wydatków majątkowych GDOŚ zadanie pn. „Zakup klimatyzacji”. Uzasadnieniem ujęcia w planie tego zadania była konieczność wymiany technicznie przestarzałych urządzeń klimatyzacyjnych ze względu na brak możliwości przywrócenia sprawności technicznej urządzeń i dalszej ich eksploatacji. Potrzeba wymiany klimatyzatorów sygnalizowana była już w 2011 r. w protokołach konserwacji tych urządzeń. Poza tym umowa na konserwację klimatyzatorów zakończyła się w dniu 31 grudnia 2011 r. Na wykonanie tego zadania zaplanowano wydatki w kwocie 19,4 tys. zł.

Dyrektor Generalny GDOŚ wyjaśnił m.in., że „nastąpiła awaria klimatyzatora, w wyniku analizy stwierdzono, że klimatyzatory nie nadają się do naprawy. Wymiana technicznie przestarzałych urządzeń klimatyzacyjnych wymuszona była brakiem możliwości przywrócenia sprawności technicznej urządzeń (nieszczelna instalacja oraz wycofany z rynku czynnik chłodniczy)”.

W ocenie NIK wyjaśnienia Dyrektora Generalnego GDOŚ, że „nie zostały zaplanowane środki na zakupy inwestycyjne, gdyż na etapie planowania ustawy budżetowej na rok 2013 (połowa roku 2012) nie można było przewidzieć, iż wydatki te będą realizowane” nie znajdują potwierdzenia w opisanych wyżej ustaleniach, a zły stan techniczny przedmiotowych urządzeń był znany Dyrektorowi Generalnemu GDOŚ. Niezaplanowanie wydatków na wymianę stacji roboczych GIS, zakup klimatyzacji oraz serwera poczty elektronicznej było postępowaniem nierzetelnym.

(dowód: akta kontroli str. 1956-1971, 2218-2224, 2256-2266, 3542-3560)

2. W 2013 r. zaplanowano i wydatkowano ze środków § 4300 łącznie 13,5 tys. zł za wykonanie usług cateringowych odpowiednio w dniu 27 marca 2013 r. – dla 120 pracowników na spotkanie wielkanocne i w dniu 17 grudnia 2013 r. – dla 110 pracowników na spotkanie z okazji świąt Bożego Narodzenia. Wykonanie tych usług zostało zatwierdzone przez Dyrektora Generalnego GDOŚ. Jakkolwiek wyjaśnił on m.in., że organizacja spotkań świątecznych wiążąca się z wydatkowaniem ww. kwoty stanowiła „element realizacji polityki personalnej i pełnić miała rolę motywacyjną dla pracowników urzędu (...)”, to w ocenie NIK zaplanowanie i dokonanie przedmiotowego wydatku było niezgodne z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 203, 228, 252, 278, 919-931, 1301-1318)

2.2. Realizacja wydatków budżetowych przez GDOŚ – dysponenta II stopnia

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane w 2013 r. w części 41 – Środowisko wydatki jednostek budżetowych podległych Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska wyniosły ogółem 139.775,1 tys. zł, tj. 98,1% planu po zmianach i w porównaniu do 2012 r. były wyższe o 5.877,7 tys. zł, tj. o 4,4%. Nie wykorzystano środków m.in. w zakresie wydatków:

- inwestycyjnych (§ 6050) planowanych do realizacji przez regionalne dyrekcje ochrony środowiska. Wydatki na ten cel wykorzystano w kwocie 921,9 tys. zł, co stanowiło 84,5% planu po zmianach. Najwięcej środków (167,3 tys. zł) nie wykorzystano na zadanie realizowane przez RDOŚ w Szczecinie p.n. „Realizacja zadań ochrony czynnej ujętych w projektach zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000”. Przyczyną było zaoferowanie przez kontrahentów niższych niż planowano cen za wykonanie prac oraz niewykonanie zadań o charakterze całorocznym;

¹¹ Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.

- na zakup pozostałych usług (§ 4300) przez regionalne dyrekcje ochrony środowiska. Wydatki na ten cel wykorzystano w kwocie 8.869,9 tys. zł, tj. 92,3%;
- na realizację projektów finansowanych z udziałem środków Unii Europejskiej. Wydatki na ten cel wykorzystano w kwocie 14.112,0 tys. zł, co stanowiło 96,3% planu po zmianach. W niewykorzystanej kwocie 544,7 tys. zł największy udział (41,7%) miały środki niewydatkowane na realizację projektów w ramach EWTME. Natomiast 38,5% niewykorzystanej kwoty wydatków dotyczyło projektów realizowanych w ramach PO PT.

GDOŚ (dysponent II stopnia), ze środków budżetu państwa współfinansował projekty w ramach czterech programów, tj.:

- PO IiŚ – zrealizowane wydatki w kwocie 2.023,1 tys. zł (94,3% planu) na sześć projektów: „Natura i Gospodarka – podstawy dialogu”; „Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 na obszarze Polski”; „Ochrona najcenniejszych muraw, torfowisk i zimowisk nietoperzy w opolskich obszarach Natura 2000”; „Ochrona siedlisk przyrodniczych i gatunków na obszarach sieci Natura 2000”; „Utrzymanie bioróżnorodności siedlisk kserotermicznych w Małopolsce”; „Wdrażanie zadań ochronnych na obszarach sieci Natura 2000 i w rezerwach przyrody w województwie lubelskim”;
- PO PT – zrealizowane wydatki w kwocie 9.322,3 tys. zł (97,8% planu) na cztery projekty: „Finansowanie kosztów zakupu sprzętu informatycznego, programów komputerowych i usług telekomunikacyjnych dla krajowej sieci organów środowiskowych oraz instytucji zarządzających funduszami unijnymi „Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju”, „Finansowanie kosztów zatrudnienia pracowników GDOŚ i RDOŚ”, „Kontynuacja i wzmocnienie efektów działań sieci organów środowiskowych i instytucji zarządzających funduszami unijnymi „Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju” (pomoc techniczna), „Wsparcie finansowe podnoszenia kwalifikacji pracowników GDOŚ w 2013 r.”;
- EWTME – zrealizowane wydatki w kwocie 2.764,0 tys. zł (92,4% planu) na projekt pn. „Harmonizacja i optymalizacja zarządzania siedliskami i ostojami Natura 2000 w transgranicznym obszarze Doliny Dolnej Odry”. Nie wykorzystano kwoty 227,2 tys. zł w związku z niezrealizowaniem przez stronę niemiecką zadań dotyczących opracowania publikacji oraz wykonania mapy obszaru przyrodniczego Doliny Dolnej Odry. W konsekwencji RDOŚ w Szczecinie nie wykorzystał środków przeznaczonych na wydanie publikacji oraz umieszczenie mapy na tablicach informacyjnych. W 100,0% wykorzystano natomiast środki na budowę „Domu Natura 2000” oraz jego wyposażenie i wykonanie modułów edukacyjnych;
- RPO Województwa Opolskiego – zrealizowane wydatki w kwocie 2,5 tys. zł (100,0% planu) na projekt pn. „Odbudowa zdegradowanych siedlisk, muraw w rezerwacie przyrody Ligota Dolna i na działce ewid. Nr 121/4, obręb Ligota Dolna, gm. Strzelce Opolskie”.

Wydatki majątkowe, zrealizowane w ramach współfinansowania projektów finansowanych z udziałem środków europejskich, wyniosły 1.767,0 tys. zł, tj. 97,5% planu w kwocie 1.812,6 tys. zł.

Ponadto GDOŚ wydatkował środki na współfinansowanie projektów realizowanych w ramach Instrumentu Finansowego LIFE+ w kwocie 2.171,2 tys. zł, co stanowiło 96,4% planu, w tym wydatki majątkowe w kwocie 1.545,9 tys. zł, tj. 100,0% planu tej grupy wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 1348-1351, 1391-1395, 3731-3740)

W strukturze wydatków działu 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska dominujący udział (82,9%) miały wydatki w rozdziale 90023 – Regionalne dyrekcje ochrony środowiska, zrealizowane w kwocie 115.848,8 tys. zł. Natomiast w rozdziale 90022 – Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska wydatki wyniosły 23.883,5 tys. zł (tj. 17,1% wydatków w dziale).

W grupie wydatków bieżących (stanowiących 95,5% wydatków ogółem) zrealizowanych w kwocie 133.504,9 tys. zł (tj. 98,4% planu po zmianach) największy udział (59,2% wydatków ogółem) miały wydatki na wynagrodzenia i pochodne w wysokości

82.725,1 tys. zł (tj. 99,8% planu po zmianach) oraz wydatki na zakup usług pozostałych (§ 430) w wysokości 16.145,3 tys. zł (tj. 92,2% planu po zmianach), stanowiące 11,6% wydatków ogółem. Zrealizowane wydatki w pozostałych grupach ekonomicznych to: świadczenia na rzecz osób fizycznych – 289,4 tys. zł, tj. 97,4% planu po zmianach (0,2% wydatków ogółem) oraz wydatki majątkowe – 5.980,8 tys. zł, tj. 92,5% planu po zmianach (4,3% wydatków ogółem).

Wydatki na wynagrodzenia w GDOŚ i jednostkach podległych wyniosły 71.231,1 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach i w porównaniu do 2012 r. były niższe o 554,6 tys. zł, tj. o 0,8%.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie¹² w GDOŚ i rdoś w 2013 r. wynosiło 5.271,69 zł i w porównaniu do 2012 r. było niższe o 59,98 zł, tj. o 1,1%.

Przeciętne zatrudnienie¹³ w 2013 r. w GDOŚ (dysponent II stopnia) wyniosło ogółem 1.126 osób i było wyższe w porównaniu do 2012 r. o cztery osoby.

(dowód: akta kontroli str. 1368-1372, 1398-1399)

Wzrost zatrudnienia wynikał z większej liczby zadań dotyczących ocen oddziaływania na środowisko w ramach projektu „Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 na obszarze Polski”.

(dowód: akta kontroli str. 2339-2340)

Według danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-28 z wykonania planu wydatków jednostek podległych Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska, nie zostały przekroczone w tych jednostkach planowane wydatki na wynagrodzenia.

(dowód: akta kontroli str. 1368-1372, 1398-1399)

W 2013 r. w GDOŚ, równoległe do ewidencji wydatków według klasyfikacji budżetowej, była prowadzona ewidencja według układu zadaniowego, a zmiany, przede wszystkim wielkości wydatków, skutkowały dokonywaniem zmian wartości mierników. Budżet GDOŚ został sklasyfikowany w dwóch funkcjach, tj. w funkcji 11 – „Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic”, w ramach której realizowano szkolenia obronne administracji publicznej i przedsiębiorców (działanie 11.4.2.4.) oraz w funkcji 12 – „Środowisko” realizowano 13 działań w ramach czterech podzadań zgrupowanych w trzech zadaniach.

(dowód: akta kontroli str. 1319-1320, 1903-1933, 4101-4109)

Środki finansowe przekazywano jednostkom podległym GDOŚ zgodnie z harmonogramem i zapotrzebowaniem zgłaszanym przez te jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 2510-2530)

Stan zobowiązań na koniec 2013 r., według danych ujętych w rocznych sprawozdaniach Rb-28 jednostek podległych Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska, wyniósł 6.132,5 tys. zł i w porównaniu do roku 2012 r. był wyższy o 123,4 tys. zł (tj. o 2,1%). Wykazane zobowiązania na koniec 2013 r. w 90,5% dotyczyły dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi (kwota 5.547,2 tys. zł). Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.2.1. Realizacja wydatków budżetowych przez GDOŚ – dysponenta III stopnia

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane w 2013 r. wydatki wyniosły 23.900,5 tys. zł, tj. 96,2% planu po zmianach. W porównaniu do 2012 r. wydatki były niższe o 1.154,5 tys. zł (o 4,6%).

(dowód: akta kontroli str. 1152-1156, 1321-1326)

Środki pochodzące z rezerw celowych zostały wykorzystane w kwocie 4.224,7 tys. zł, tj. w 86,3%, z tego z:

¹² Według kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

¹³ W przeliczeniu na pełne etaty.

- poz. 20 – w kwocie 13,0 tys. zł, tj. w 94,3%, na sfinansowanie dodatków służby cywilnej dla jednego urzędnika służby cywilnej mianowanego z dniem 1 grudnia 2012 r. zatrudnionego w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska;
- poz. 59 – w kwocie 4.211,7 tys. zł, tj. w 86,3%. Niepełne wykorzystanie środków pozyskanych na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska wynikało głównie z niższych kosztów prac związanych z przygotowaniem, drukiem i dystrybucją publikacji i materiałów w zakresie obsługi bazy danych ocen oddziaływania na środowisko (141,7 tys. zł, tj. 21,2% niewykorzystanych środków ogółem), a także niższej niż zakładano liczby pracowników organów administracji państwowej na terenie całej Polski, przeszkolonych w ramach ww. zadania (156,0 tys. zł, tj. 23,3% niewykorzystanych środków). Ponadto unieważniono przetarg na zakup i utrzymanie infrastruktury technicznej na potrzeby bazy danych ocen oddziaływania na środowisko (zwanych dalej ooś) wraz z systemem zarządzania danymi, ponieważ jedyna oferta znacznie przekraczała kwotę planowanych na ten cel wydatków (250,0 tys. zł, tj. 37,4% niewykorzystanych środków).

(dowód: akta kontroli str. 671-705, 2565-2570, 3535-3541)

Szczegółowym badaniem objęto wydatki w wysokości 14.259,4 tys. zł, tj. 59,7% wydatków zrealizowanych przez GDOŚ (dysponenta III stopnia). Nie stwierdzono wydatków dokonywanych przez nieuprawnione osoby.

Przeciętne zatrudnienie¹⁴ w GDOŚ wyniosło 155 osób i było o 1,9% wyższe (tj. o trzy osoby) w porównaniu do 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1368-1372, 1398-1399)

W GDOŚ wydatki na wynagrodzenia wyniosły 11.329,7 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach i były niższe o 353,0 tys. zł (o 2,6%) od wynagrodzeń w 2012 r. (11.635,7 tys. zł). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie¹⁵ w GDOŚ w 2013 r. wynosiło 6.091,22 zł i w porównaniu do 2012 r. było niższe o 313,77 zł, tj. o 4,9%.

(dowód: akta kontroli str. 1170, 1368-1372 1398-1399)

W ustawie budżetowej na rok 2013, wielkość wynagrodzeń Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska została określona na kwotę 11.523,0 tys. zł. W trakcie roku budżetowego zmniejszono kwotę planowanych wynagrodzeń per saldo o 178,5 tys. zł do kwoty 11.344,5 tys. zł. Dokonane zmiany związane były m.in. z przeniesieniem środków do § 414 na uregulowanie zobowiązań wobec PFRON w kwocie 170,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 2579-2580, 4230-4320)

Wydatki GDOŚ (dysponenta III stopnia) na współfinansowanie projektów realizowanych w ramach programów PO LiŚ i PO PT w 2013 r. wyniosły ogółem 3.658,2 tys. zł, tj. 61,6% planu po zmianach. Na projekty realizowane w ramach PO LiŚ poniesiono wydatki w kwocie 169,6 tys. zł, co stanowiło 95,9% planu, z tego 84,2 tys. zł na sfinansowanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi (w tym wynagrodzeń bezosobowych) oraz 85,4 tys. zł¹⁶ na pozostałe wydatki bieżące.

Na realizację projektów w ramach PO PT¹⁷ wydatkowano kwotę 3.488,6 tys. zł, tj. 95,2% planu, z tego 1.730,4 tys. zł na sfinansowanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi (w tym wynagrodzeń bezosobowych), 1.442,7 tys. zł na pozostałe wydatki bieżące oraz 315,5 tys. zł na wydatki majątkowe. W ramach wydatków majątkowych sfinansowano

¹⁴ W przeliczeniu na pełne etaty.

¹⁵ Według kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

¹⁶ W ramach dwóch projektów PO LiŚ m.in. opracowano 99 przewodników metodycznych do monitoringu/oceny stanu ochrony gatunków i typów siedlisk, odbyły się warsztaty dla planistów, utworzono internetową bazę elementów planów i panelu do konsultowania, zorganizowano ogólnopolskie spotkania z Liderami Partnerstw Naturowych, przeprowadzono badanie świadomości i potrzeb przedsiębiorców w zakresie zrównoważonego rozwoju i sieci Natura 2000.

¹⁷ W ramach 4 projektów PO PT sfinansowano m.in.: wynagrodzenia pracowników GDOŚ zajmujących się zagadnieniami obszarów Natura 2000 i ocen oddziaływania na środowisko, podnoszenie kwalifikacji pracowników GDOŚ, zakupy i usługi telekomunikacyjne, dostęp do Internetu, zakup sprzętu, oprogramowania i usług teletransmisji w ramach wsparcia informatycznego, zakup materiałów biurowych.

zapewnienie wsparcia informatycznego (sprzęt, oprogramowanie, usługi teletransmisji) dla rozwoju krajowej sieci organów środowiskowych oraz instytucji zarządzających funduszami unijnymi „Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju”.

Ponadto w GDOŚ realizowano zadania w ramach Instrumentu Finansowego Life+, na które wydatkowano kwotę 379,9 tys. zł. Z tych środków sfinansowano przygotowanie i realizację komunikacji bezpośredniej oraz opracowanie i dostawę materiałów informacyjno-promocyjnych LIFE10 INF/PL/677.

(dowód: akta kontroli str. 4321-4368)

Kontrolą objęto sześć postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, pięć w trybie przetargu nieograniczonego oraz jednego zamówienia z wolnej ręki, o łącznej wartości zawartych umów brutto 1.836,7 tys. zł¹⁸. Na realizację tych umów w 2013 r. wydatkowano z budżetu państwa 578,2 tys. zł oraz z budżetu środków europejskich 75,8 tys. zł, co stanowiło 9,2% wydatków ogółem związanych z udzieleniem zamówień publicznych w 2013 r. W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej badanych zamówień stwierdzono, że zostały one przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (zwaną dalej pzp)¹⁹. Procedura dokonywania zakupów została określona w Zarządzeniu Nr 5 Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 31 stycznia 2011 r. w sprawie wprowadzenia procedur udzielania zamówień publicznych w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska. Rzetelnie prowadzono dokumentację postępowań, a rozliczenia finansowe prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności za dostarczone towary i usługi.

(dowód: akta kontroli str. 152-170, 303-716, 1130-1144, 2886-2895, 4133-4183)

Na podstawie zapisu § 19 ust. 1 pkt 1 Regulaminu Organizacyjnego Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, w dniu 10 maja 2013 r. został opracowany Wykaz zamówień publicznych planowanych do realizacji przez Generalną Dyrekcję Ochrony Środowiska w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 2884-2895)

Zobowiązania GDOŚ na koniec 2013 r. wyniosły 966,4 tys. zł i dotyczyły w 96,5% dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi. W porównaniu do 2012 r. stan zobowiązań był niższy o 6,2 tys. zł, tj. o 0,6%. W 2013 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(dowód: akta kontroli str. 1113-1117, 1152-1156)

GDOŚ (dysponent III stopnia) równolegle do ewidencji wydatków według klasyfikacji budżetowej, prowadziła ewidencję według układu zadaniowego. W 2013 r. nie były dokonywane zmiany wartości mierników. Wydatki poniesione przez GDOŚ zostały ujęte w dwóch funkcjach państwa, tj. w funkcji 11 – „Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic” oraz w funkcji 12 – „Środowisko”. W ramach funkcji 12 GDOŚ realizowała 10 działań w ramach czterech podzadań zgrupowanych w trzech zadaniach.

(dowód: akta kontroli str., 1934-1951)

¹⁸ Zamówienia dotyczące: organizacji szkoleń z zakresu bazy danych o ocenach oddziaływania na środowisko i strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko (bazy danych ooś) – 569,8 tys. zł, świadczenie usług serwisowych oraz asysty technicznej bazy danych o ocenach oddziaływania na środowisko (bazy danych ooś) – 422,5 tys. zł, świadczenie usług asysty technicznej bazy danych o oddziaływaniach na środowisko (bazy danych ooś) – 119,9 tys. zł, wykonanie Platformy Komunikacyjnej na potrzeby Sieci Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju – 296,3 tys. zł, wybór Mediatora w procesie konsultacji oraz komunikacji bezpośredniej związanej z Europejską Siecią Ekologiczną Natura 2000 w projekcie pn. Ogólnopolska kampania informacyjno-promocyjna „Poznaj swoją Naturę” finansowanym w ramach instrumentu Life+ oraz ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – 339,0 tys. zł, przeprowadzenie badania świadomości i potrzeb przedsiębiorców w zakresie zrównoważonego rozwoju i sieci Natura 2000, w szczególności działalności gospodarczej prowadzonej na obszarach chronionych przez Instytucje Otoczenia Biznesu w ww. zakresie (89,2 tys. zł).

¹⁹ Dz.U. z 2013 r., poz. 907 z późn. zm.

W wyniku przeprowadzonej analizy wyjazdów studyjnych do Danii, Francji, Holandii i na Islandię w ramach realizacji zadań objętych projektem p.n. „Sieć. Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju” (zwanym dalej „Sieć”) stwierdzono, że w ww. wyjazdach uczestniczyli członkowie grup roboczych, pracownicy Sekretariatu „Sieci” oraz pracownicy GDOŚ niebędący członkami grup roboczych jak i pracownikami Sekretariatu „Sieci”. W wyjeździe studyjnym do Francji uczestniczyła jedna osoba, a w wyjeździe do Holandii – dwie osoby niebędące członkami grup roboczych ani Sekretariatu. Natomiast członkowie Sekretariatu brali udział we wszystkich ww. wyjazdach studyjnych w liczbie od dwóch (do Francji) do trzech osób (do pozostałych krajów). NIK uwzględniając wyjaśnienia Dyrektora Generalnego GDOŚ o zakresach czynności służbowych oraz zadaniach realizowanych przez pracowników w trakcie wyjazdów studyjnych, zwraca jednocześnie uwagę na udział, w tych wyjazdach, osób spoza grup roboczych. Ponadto, część zadań realizowana w trakcie wyjazdów przez te osoby, zdaniem NIK, była możliwa do wykonania w siedzibie GDOŚ.

(dowód: akta kontroli str. 2726-2764, 3340-3350, 3755-3833, 4452-4460, 4509-4522)

Ustalone
nieprawidłowości

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

3. Wydatki budżetu środków europejskich

3.1. Planowanie wydatków budżetu środków europejskich przez GDOŚ – dysponenta II stopnia

Projekt budżetu na 2013 r. w zakresie wydatków środków europejskich GDOŚ (dysponenta II stopnia) w części 41, w dziale 900 wynosił 3.753,0 tys. zł, i został opracowany zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013. Ujęta w ustawie budżetowej na rok 2013 kwota wydatków środków europejskich wyniosła 3.753,0 tys. zł, w tym w rozdziale 90023 – Regionalne dyrekcje ochrony środowiska 2.723,0 tys. zł na wydatki bieżące i majątkowe w ramach PO liŚ (2.641,0 tys. zł) oraz na wydatki bieżące w ramach RPO Województwa Podkarpackiego (82,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 41-123)

Pierwotny plan wydatków dysponenta II stopnia został zwiększony per saldo o kwotę 6.295,7 tys. zł, tj. do kwoty 10.048,7 tys. zł. W ramach zmian planu wydatków środków europejskich kwotę 14,4 tys. zł przeznaczono na wydatki bieżące RPO Województwa Opolskiego.

Plan wydatków środków europejskich GDOŚ zwiększony został m.in. z poz. 98 rezerw celowych w kwocie 1.127,9 tys. zł z przeznaczeniem na realizację, w ramach PO liŚ, projektów pn.: „Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 na obszarze Polski”; „Utrzymanie bioróżnorodności siedlisk kserotermicznych w Małopolsce”; „Ochrona najcenniejszych muraw, torfowisk i zimowisk nietoperzy w opolskich obszarach Natura 2000”; „Odbudowa zdegradowanych siedlisk muraw w rezerwacie przyrody Ligota Dolna i na działce ewid. Nr 121/4, obręb Ligota Dolna”. Środki wykorzystano w kwocie 1.094,4 tys. zł, co stanowiło 97,0% planu po zmianach.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska wydał 13 decyzji przenoszących środki budżetu środków europejskich w granicach określonych upoważnieniami, z zachowaniem kwoty planu ogółem.

(dowód: akta kontroli str. 48-55, 124-146, 1347, 1412-1441, 2323, 3742-3752)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, dotyczącej planowania wydatków budżetu środków europejskich, nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.1.1. Planowanie wydatków budżetu środków europejskich przez GDOŚ – dysponenta III stopnia

Plan wydatków budżetu środków europejskich Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (dysponenta III stopnia) na 2013 r. wynikający z ustawy budżetowej został określony w części 41, w dziale 900, rozdziale 90022 w kwocie 1.030,0 tys. zł z przeznaczeniem na wydatki bieżące w ramach PO LiŚ. W trakcie roku plan wydatków GDOŚ został zwiększony o kwotę 184,1 tys. zł, tj. do wysokości 1.214,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 56-59, 1160, 2768)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, dotyczącej planowania wydatków budżetu środków europejskich, nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.2. Realizacja wydatków budżetu środków europejskich przez GDOŚ – dysponenta II stopnia

Wydatki budżetu środków europejskich GDOŚ (dysponent II stopnia) wyniosły 8.703,6 tys. zł i stanowiły 86,6% planu po zmianach (10.048,7 tys. zł) oraz 231,9% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej na rok 2013 (3.753,0 tys. zł).

Wydatki PO LiŚ wyniosły 8.689,2 tys. zł i stanowiły 87,3% planu po zmianach (9.952,4 tys. zł). Wydatki RPO Województwa Opolskiego wyniosły 14,4 tys. zł i stanowiły 100,0% planu po zmianach. Wydatki zaplanowane w ramach RPO Województwa Podkarpackiego nie zostały zrealizowane.

Wydatki na realizację niżej wymienionych projektów w ramach PO LiŚ wyniosły:

- „Natura i Gospodarka – podstawy dialogu” – 599,8 tys. zł, tj. 65,6% planu;
- „Ochrona najcenniejszych muraw, torfowisk i zimowisk nietoperzy w opolskich obszarach Natura 2000” – 142,9 tys. zł, tj. 99,8%;
- „Ochrona siedlisk przyrodniczych i gatunków na obszarach sieci Natura 2000 w województwie lubelskim” – 473,1 tys. zł, tj. 83,6%;
- „Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 na obszarze Polski” – 6.333,2 tys. zł, tj. 92,5% planu;
- „Utrzymanie bioróżnorodności siedlisk kserotermicznych w Małopolsce” – 862,7 tys. zł, tj. 77,2% planu;
- „Wdrażanie zadań ochronnych na obszarach sieci Natura 2000 i rezerwach przyrody w województwie lubelskim” – 277,5 tys. zł, tj. 77,0% planu.

Minister Środowiska dokonał blokady wydatków w łącznej kwocie 895,0 tys. zł, z tego:

- w ramach PO LiŚ w kwocie 813,0 tys. z powodu m.in.:
 - przesunięcia realizacji części zadań na 2014 r. w związku z przedłużeniem terminu zakończenia projektu pn. „Natura i Gospodarka – podstawy dialogu”;
 - zrealizowania niższej kwoty płatności w związku z naliczoną karą umowną za nieterminowe wykonanie umowy na realizację projektu pn. „Ochrona najcenniejszych muraw, torfowisk i zimowiska nietoperzy w opolskich obszarach Natura 2000”;
 - niższego niż pierwotnie zakładano wykorzystania środków na realizację zadań, w tym wydatków na zlecenia i koordynację prac związanych z przygotowaniem projektu planu zadań ochronnych oraz na wykonanie ekspertyz przyrodniczych w ramach projektu pn. „Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 na obszarze Polski”.
- w ramach RPO Województwa Podkarpackiego w kwocie 82,0 tys. zł, ponieważ nie przystąpiono do realizacji projektu ze względu na niepodpisanie umowy o dofinansowanie projektu.

Plan wydatków budżetu środków europejskich został w grudniu 2013 r. zmniejszony o kwotę 1.123,2 tys. zł ze względu na m.in. wykonaną przez koordynatora projektu aktualizację potrzeb oraz przesunięcie realizacji części zadań na 2014 r., oszczędności wynikające z korzystnego rozstrzygnięcia przetargów, przesunięcie wypłaty środków na 2014 r. z powodu niedotrzymania przez wykonawcę terminu realizacji umowy na wykonanie planów zadań ochronnych.

Wydatki majątkowe zostały poniesione tylko w ramach PO liŚ i wyniosły 176,8 tys. zł, tj. 98,6% planu (179,4 tys. zł). Z tych środków regionalne dyrekcje ochrony środowiska sfinansowały budowę: wiaty dla turystów (57,5 tys. zł) oraz drewnianego pomostu w miejscu punktu widokowego w rezerwacie przyrody Białowodzka Góra (10,3 tys. zł). Zakupiono także samochód terenowy (109,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 1347, 1239-1300, 4325-4341)

Kwota zrealizowanych płatności przez Bank Gospodarstwa Krajowego (zwanego dalej „BGK”) na wnioski jednostek podległych GDOŚ, po uwzględnieniu zwrotów, wyniosła 8.703,6 tys. zł, tj. 100,0% wykonania budżetu środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 1239-1300, 4507, 4601-4617)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, dotyczącej realizacji wydatków budżetu środków europejskich, nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.2.1. Realizacja wydatków budżetu środków europejskich przez GDOŚ – dysponenta III stopnia

Wydatki budżetu środków europejskich GDOŚ (dysponenta III stopnia) wyniosły 814,7 tys. zł i stanowiły 67,1% planu po zmianach (1.214,1 tys. zł) i 79,1% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej (1.030,0 tys. zł). GDOŚ realizowała dwa projekty w ramach PO liŚ, tj.: „Natura i gospodarka – podstawy dialogu” oraz „Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 na obszarze Polski”. Kwota przekazanych i zrealizowanych do końca 2013 r. zleceń płatności do Banku Gospodarstwa Krajowego wyniosła 814,7 tys. zł i była zgodna z obrotami wykazanymi na koncie 227 – Rozliczenie wydatków z budżetu środków europejskich oraz dowodami zaksięgowanymi na tym koncie.

Na projekt „Natura i gospodarka – podstawy dialogu” wykorzystano środki w kwocie 599,7 tys. zł głównie na warsztaty i spotkania z liderami Partnerstw Naturowych, przeprowadzenie badania świadomości przedsiębiorców, wdrożenie platformy dialogu (61,1% całości wydatków, tj. 366,5 tys. zł) oraz na wynagrodzenia wraz z pochodnymi (38,1%, tj. 228,6 tys. zł).

Na realizację projektu „Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 na obszarze Polski” wydatkowano 215,0 tys. zł, głównie na wynagrodzenia z pochodnymi, które stanowiły 81,6% ogółu wydatków (175,4 tys. zł) oraz na sfinansowanie kosztów świadczenia usługi asysty technicznej, wykonanie i dostawę broszur i kalendarzy, które stanowiły 17,3% wszystkich wydatków (37,2 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 1160, 4325-4341)

GDOŚ (dysponent III stopnia) posiadał rachunek pomocniczy w NBP, wyodrębniony dla środków europejskich.

Z zestawienia obrotów i sald za okres od 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2013 r. wynikało, że obroty na koncie 138 wynosiły 445,1 tys. zł. Faktyczne obroty na tym koncie wyniosły 403,5 tys. zł. Na koncie 138 zaewidencjonowano mylnie operacje w kwocie ogółem 41,6 tys. zł, które zostały skorygowane bez zachowania czystości obrotów, tzn. do błędnych zapisów nie wprowadzono dodatkowo technicznych zapisów ujemnych.

W rozliczeniach z BGK nie stosowano zaliczkowego pobierania środków na realizację wypłat ze środków europejskich, pomimo otwarcia przez GDOŚ rachunku pomocniczego na podstawie § 14 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r.

w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa²⁰. Z tego rachunku nie dokonywano także zwrotu środków.

(dowód: akta kontroli str. 1236-1238, 1495-1525, 1956-1971, 2218-2224, 2256-2266, 3503-3534, 3753-3754)

Opóźnienia w realizacji zleceń płatności nie wystąpiły. GDOŚ złożyła cztery dodatkowe, poza *Terminarzem płatności środków europejskich*, zlecenia płatności na kwotę ogółem 168,3 tys. zł, które zostały zrealizowane przez BGK w terminach wynikających ze złożonych wniosków, umożliwiając terminowe uregulowanie zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 1173-1174, 1215-1238, 1572-1622, 1895-1896, 2360-2509)

Minister Środowiska dokonał blokady wydatków w kwocie 370,9 tys. zł, z tego 290,5 tys. zł w zakresie projektu „Natura i Gospodarka, podstawy dialogu” oraz 80,4 tys. zł w zakresie projektu „Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 na obszarze Polski”. Przyczyną blokady było m.in. przesunięcie realizacji części zadań na 2014 r. w związku z przedłużeniem terminu zakończenia projektu, wykorzystanie mniejszej kwoty na delegacje służbowe oraz na koszty utrzymania internetowej bazy danych.

(dowód: akta kontroli str. 1253-1254)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, dotyczącej realizacji wydatków budżetu środków europejskich, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Wydatki, których źródłem finansowania były środki europejskie realizowano z budżetu państwa, a następnie z rachunku pomocniczego dla środków europejskich dokonywano refundacji. Zwroty środków z budżetu środków europejskich²¹ były dokonywane bezpośrednio z rachunku bieżącego jednostki dla środków krajowych. W 2013 r. GDOŚ z rachunku bieżącego jednostki zrealizował wydatki, których źródłem finansowania były środki europejskie w łącznej kwocie 403,5 tys. zł, z tego: na wynagrodzenia wraz z pochodnymi – 400,0 tys. zł; na krajowe podróże służbowe – 3,1 tys. zł oraz na usługi telekomunikacyjne – 0,4 tys. zł. Zlecenia płatności do BGK o przekazanie środków na rachunek pomocniczy dla środków europejskich składano w terminach od 2 dni przed dokonaną płatnością do 64 dni po dokonanej płatności z rachunku bieżącego jednostki. Po wpływie środków na rachunek pomocniczy, dokonywano refundacji wydatków zrealizowanych z rachunku bieżącego jednostki. Okres pomiędzy datą dokonania płatności ww. wydatków z rachunku bieżącego GDOŚ a ich refundacją z rachunku pomocniczego wynosił od 9 do 74 dni.

W ocenie NIK, wydatki ujęte w budżecie środków europejskich, stanowią odrębną pulę środków od tych, które są ujęte w budżecie państwa. Sposób dokonywania określonych płatności z budżetu środków europejskich został ustalony w § 14 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa, zgodnie z którym płatności mogą być dokonywane tylko z rachunku pomocniczego, wymienionego w tym rozporządzeniu.

Główna Księgowa GDOŚ (dysponent III stopnia) wyjaśniła, że:

„Zlecenia płatności z tytułu wynagrodzeń wraz z pochodnymi były składane do BGK dopiero po naliczeniu i zatwierdzeniu list płac. W zakresie rozliczeń z tytułu podróży służbowych trudno jest przewidzieć czy w danym okresie rozliczeniowym będą rozliczane jakiegokolwiek delegacje służbowe. Z uwagi na fakt, iż takie rozliczenia bywają sporadycznie (około 11 w ciągu całego 2013 roku) podjęto decyzję iż koszty delegacji będą rozliczane z wydatków bieżących a następnie refundowane poprzez zlecenie BGK. W celu uniknięcia dokonywania korekt w zakresie naliczenia wynagrodzeń wraz z pochodnymi podjęto decyzję, iż wydatki z tego tytułu będą realizowane z rachunku bieżącego GDOŚ a następnie refundowane poprzez zlecenie BGK. W związku z brakiem możliwości terminowego uregulowania zobowiązań z tytułu usług

²⁰ Dz.U. Nr 245, poz. 1637 z późn. zm.

²¹ W 2013 r. zwrócono w opisany wyżej sposób kwotę 37,46 zł.

telekomunikacyjnych dla firmy [...]”²² podjęto decyzję, iż zobowiązanie z tego tytułu będą realizowane z budżetu państwa a następnie refundowane poprzez zlecenie BGK”.

(dowód: akta kontroli str.2360-2384)

W kwestii dokonywania, niezgodnie z § 14 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa, zwrotów środków europejskich Główna Księgowa wyjaśniła m.in., że przepis ten „dotyczy pobranych z BGK i niewykorzystanych w danym miesiącu zaliczek na realizację projektów, finansowanych z udziałem środków europejskich, które znajdowały się na rachunku pomocniczym. Z uwagi na fakt, iż kwoty 21,46 zł (za nieprawidłowo naliczone usługi telefoniczne) oraz kwota 16 zł (zaliczka na PDOF) zostały rozliczone ze środków, które zostały pobrane z BGK i rozliczone, tj. przekazane na rachunek bieżący GDOŚ, zwrot tych środków na rachunek bankowy do obsługi płatności został wykonany również z rachunku bieżącego”.

(dowód: akta kontroli str. 1956-1971, 2218-2224, 2256-2266, 2360-2384, 3753-3754)

4. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

4.1. Mechanizmy zapewniające kontrolę prawidłowości sporządzania sprawozdań

Opis stanu faktycznego

W Zasadach (polityce) rachunkowości GDOŚ ustalono procedurę kontroli prawidłowości sporządzania łącznych sprawozdań budżetowych przez GDOŚ – dysponenta II stopnia, polegającą na udokumentowaniu sprawdzenia sprawozdań jednostkowych pod względem formalno-rachunkowym poprzez złożenie podpisu, przez pracownika odpowiedzialnego, na sprawozdaniu zbiorczym (część I pkt 9 ppkt. 2). W wyniku analizy sprawozdań łącznych sporządzanych przez GDOŚ (dysponenta II) w okresie objętym kontrolą ustalono, że sprawozdania te były podpisywane przez pracownika sporządzającego sprawozdanie łączne.

(dowód: akta kontroli, str. 2534, 3887-4026.)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, dotyczącej skuteczności procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych, nie stwierdzono nieprawidłowości.

4.2. Prawidłowość i rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych

Opis stanu faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych GDOŚ (dysponenta III stopnia) za rok 2013:

- 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 Wspólną Politykę Rolną (Rb-28 Programy),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (RB-BZ1),
- sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),

a także:

²² Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) – odmowa udostępnienia z uwagi na tajemnicę przedsiębiorcy.

- kwartalnego sprawozdania o zatrudnieniu i wynagrodzeniach od początku roku do końca czwartego kwartału 2013 r. (Rb-70),
- sprawozdania finansowego za IV kwartał 2013 r. o stanie:
 - a) należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
 - b) zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej²³, z 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych²⁴ oraz z 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym²⁵.

(dowód: akta kontroli str. 1150-1172)

Sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków a także należności i zobowiązań w 2013 r. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli str. 1150-1172, 1935-1951, 4206)

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 54,2 tys. zł i były zgodne z kwotą ujętą w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane w kwocie 23.900,5 tys. zł były równe wielkości ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie w dniu 30 stycznia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1150-1156, 4197-4198)

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 Rachunek bieżący jednostki (subkonto dochodów budżetowych) i wyniosła 54,2 tys. zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

(dowód: akta kontroli str. 1151, 4199-4201)

Kwota wydatków ogółem za 2013 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 23.900,5 tys. zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 (subkonto wydatków) po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2013 r. od dysponenta wyższego stopnia. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Kwoty wydatków, wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 Programy, były zgodne z odpowiednimi wydatkami, ujętymi w sprawozdaniu Rb-28 w zakresie współfinansowania krajowego oraz współfinansowania z budżetu Unii Europejskiej, czasowo finansowanymi z budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli, str. 1152-1159, 4202-4205)

Wynagrodzenia wykazane w Rb-70 – sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach w GDOŚ od początku roku do końca czwartego kwartału 2013 r. – były zgodne ze sprawozdaniami: Rb-28 – sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2013 r. oraz Rb-28 UE – sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli, str. 1122, 1152-1156, 1160, 1170-1172, 1368-1372, 2338)

Dane za IV kwartał 2013 r., wykazane w kwartalnym sprawozdaniu o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji Rb-Z, a także dane w kwartalnym

²³ Dz.U. Nr 20, poz. 103 – uchylone z dniem 24 stycznia 2014 r.

²⁴ Dz.U. Nr 43, poz. 247 z późn. zm.

²⁵ Dz.U. Nr 298, poz. 1766.

sprawozdaniu o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych Rb-N, były zgodne z ewidencją księgową.

(dowód: akta kontroli str. 1161-1169, 4209-4210)

Do okresów sprawozdawczych roku 2013 miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym. Stwierdzono, że kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym były zgodne z zapisami po stronie Ma konta 990 Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym oraz sumą ogólnych kwot wydatków wykazanych w sprawozdaniach Rb-28 i Rb-28UE. Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie określonym w ww. rozporządzeniu.

(dowód: akta kontroli str. 1152-1156, 1160, 1935-1951, 4206-4208)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, dotyczącej prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych, nie stwierdzono nieprawidłowości.

5. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie funkcjonował w jednostce program księgowy Quorum FK. Ostatnią aktualizację programu w wersji FK: 7.10 [0031] oraz KP: 7.10 [0017] wykonano 27 stycznia 2014 r. i przyjęto go do eksploatacji 28 stycznia 2014 r. Zasady ochrony danych określone zostały w załączniku do *Zasad (polityki) rachunkowości...²⁶*.

W toku kontroli stwierdzono, że:

- system nie posiadał opcji zamknięcia miesiący, lecz wszystkie miesiące 2013 r. były zaksięgowane najpóźniej w dniu sporządzania sprawozdania, a system nie pozwalał na dokonanie wpisu w okresach wcześniejszych niż bieżący i poprzedni miesiąc;
- brakowało jednoznacznego oznaczenia danych zapisanych w buforze;
- zestawienia obrotów i sald nie pozwalały na określenie w sposób jednoznaczny, że dane ujęte w tych zestawieniach dotyczyły zamkniętego okresu.

(dowód: akta kontroli, str. 3887-4026, 4184-4187)

Główna Księgowa GDOŚ – dysponenta III stopnia wyjaśniła, że „*nie zna przyczyn dlaczego wydruki zestawienia obrotów i sald nie pozwalają w sposób jednoznaczny na określenie, że nie zawierają danych z bufora. Po rozmowach telefonicznych z pracownikami firmy [...]²⁷ ustalono, iż firma dokona zmian w systemie FK, które pozwolą na określenie skąd są generowane wydruki*”.

(dowód: akta kontroli, str. 4188-4189, 4471-4472)

Dokumentacja opisująca przyjęte zasady rachunkowości była dostępna dla pracowników GDOŚ. Określono w niej m.in. stanowiska i zakresy obowiązków osób odpowiedzialnych za wykonywanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości, w tym kontroli funkcjonalnej.

System księgowości komputerowej spełniał wymagania określone w ustawie o rachunkowości w zakresie zapewnienia ciągłości numeracji zapisów w dziennikach częściowych oraz ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu (art. 14 ust. 4 uor).

System FK w wersji funkcjonującej w 2013 r. zapewniał kontrolę kompletności zapisów wymaganą przepisem art. 23 ust. 2 uor, natomiast nie kontrolował sekwencji dat

²⁶ Załącznik 4 „Ochrona danych w programie księgowym Quorum F-K” do załącznika 10 „Wykaz zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach danych” *Zasad (polityki) rachunkowości...*

²⁷ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) – odmowa udostępnienia z uwagi na tajemnicę przedsiębiorcy.

w odniesieniu do daty operacji gospodarczej, daty dowodu i daty zapisu księgowego. Nieprawidłowość ta została wyeliminowana po zainstalowaniu w dniu 31 marca 2013 r. automatycznej opcji kontroli dat w zapisach poszczególnych operacji.

(dowód: akta kontroli, str. 4184-4187, 4416)

W trakcie kontroli przeprowadzono badanie poprawności formalnej dowodów i ich zapisów w księgach rachunkowych (testy kontroli) oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą oraz zgodność faktury z umową, zamówieniem), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych).

Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów, zaksięgowanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r. Z wyselekcjonowanych z systemu księgowego zapisów kont zespołu 2 „Rozrachunki i rozliczenia”, zespołu 4 – „Koszty według rodzajów i ich rozliczenia” oraz zespołu 7 – „Przychody, dochody i koszty” wyeliminowano zapisy księgowe dotyczące wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych oraz zapisy dotyczące transakcji poniżej 50 zł.

Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania metodą monetarną²⁸ 93 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych na kwotę 4 470,2 tys. zł. W trakcie weryfikacji próby nie zmieniono żadnego z dowodów. Wyłączono z badania dziewięć zapisów o łącznej wartości 212,5 tys. zł dotyczących wpływów na konto 130 i zapisów korygujących. Poza tym badaniu poddano 10 dowodów księgowych na kwotę 278,3 tys. zł, dobranych w sposób celowy. Z wyjątkiem opisanych poniżej przypadków dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym.

(dowód: akta kontroli, str. 2734-2764, 2926-3320)

W części „Postanowienia ogólne” ustalonych dla jednostki zasad (polityki) rachunkowości wskazano nieaktualny przepis prawny.

(dowód: akta kontroli, str. 3567-3569, 4416)

Ustalone
nieprawidłowości

1. W wyniku przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych i badania wylosowanych oraz dobranych celowo dowodów stwierdzono nieprawidłowości w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych oraz kontroli bieżącej, które dotyczyły 1.231 dowodów na łączną kwotę 5.683,3 tys. zł.

Nieprawidłowości w próbie wylosowanych i dobranych celowo dowodów księgowych i ich zapisów polegały na:

- niezgodnym z art. 22 ust. 3 uor sposobie nanoszenia poprawek na 24 dowodach księgowych;
- braku przeliczenia kwot ogółem po naniesieniu poprawek w zakresie kwot częściowych na trzech dowodach księgowych. Jakkolwiek nieprawidłowość ta nie miała wpływu na kwotę dokonanego wydatku, postępowanie to było nierzetelne;

(dowód: akta kontroli, str. 2734-2764, 2926-3320)

Główna Księgowa GDOŚ (dysponent III stopnia) wyjaśniła, że ww. nieprawidłowości wyniknęły z nieuwagi pracowników oraz, że zobowiązała pracowników zespołu finansowo-księgowego do wnikliwszej analizy dowodów księgowych, a w przypadku konieczności dokonywania poprawek, do stosowania zasad zgodnych z art. 22 ust. 3 ustawy o rachunkowości.

(dowód: akta kontroli, str. 2920-2925)

Ustalone w wyniku przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych GDOŚ nieprawidłowości polegały na:

²⁸ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS)

- a) nieujęciu w czterech zapisach księgowych, na łączną kwotę 4,1 tys. zł, dat operacji gospodarczych, wynikających z dowodów księgowych stanowiących podstawę tych zapisów;
- b) podaniu w 205 zapisach księgowych, na łączną kwotę 279,3 tys. zł, niewłaściwego roku wystąpienia operacji gospodarczych oraz sporządzenia dowodów księgowych stanowiących podstawę tych zapisów;
- c) ujęciu w 1.063 zapisach księgowych, na łączną kwotę 4 667,7 tys. zł, dat operacji gospodarczych niewynikających z dowodów stanowiących podstawę tych zapisów – zamiast dat operacji gospodarczych podano datę zapisu w ewidencji księgowej;
- d) wprowadzeniu do okresu sprawozdawczego w styczniu 2013 r. – w tzw. „buforze” – zapisu księgowego dokumentującego wypłatę zaliczki w kwocie 0,3 tys. zł, która faktycznie została wypłacona w marcu 2013 r.

Nieprawidłowości opisane w punkcie b i c miały charakter błędu systematycznego. Ustalenie ww. nieprawidłowości nie daje podstawy do uznania ksiąg rachunkowych GDOŚ za rzetelne. Zgodnie bowiem z art. 24 ust. 2 uor księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty.

Poza tym stwierdzono, że wprowadzono do ksiąg rachunkowych pięć zapisów księgowych, na łączną kwotę 1,2 tys. zł, na podstawie dokumentów niebędących dowodami księgowymi, co było niezgodne z art. 20 ust. 2 uor.

(dowód: akta kontroli, str. 4369-4415)

Główna Księgowa w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (dysponenta III stopnia) w wyjaśnieniach podała, że stwierdzone nieprawidłowości wynikały m.in. z błędów pracowników. *W celu uniknięcia błędów do systemu F-K została wprowadzona dodatkowa opcja kontroli wprowadzanych dat. Natomiast zrealizowanie płatności na podstawie dokumentów niebędących dowodami księgowymi miały charakter jednorazowy i zostały uzupełnione dowodami księgowymi PK, które zostały wyksięgowane po otrzymaniu właściwych dowodów księgowych.*

(dowód: akta kontroli, str. 4416-4453)

2. W toku kontroli stwierdzono, że w GDOŚ (dysponent III stopnia) nie były sporządzane, na koniec poszczególnych okresów sprawozdawczych, zestawienia obrotów i sald, zarówno w formie wydruków, jak i w formie elektronicznej. Na informatyczny nośnik danych przenoszono jedynie zbiory zapisów (dziennik obrotów, księgę główną i księgi analityczne).

Zgodnie z art. 18 ust. 1 uor na podstawie zapisów na kontach księgi głównej sporządza się na koniec każdego okresu sprawozdawczego, nie rzadziej niż na koniec miesiąca, zestawienie obrotów i sald. Natomiast w punkcie 5.3 *Zasad (polityki) rachunkowości* obowiązujących w GDOŚ w 2013 r. zapisano m.in. „Na koniec każdego okresu sprawozdawczego sporządza się zestawienie obrotów i sald. *Za równoważne z wydrukiem uznaje się przeniesienie treści ksiąg rachunkowych na informatyczny nośnik danych, zapewniający trwałość zapisu informacji(...)*”.

Główna Księgowa GDOŚ – dysponent III stopnia wyjaśniła m.in., że „w związku ze zmianami organizacyjnymi w GDOŚ w chwili obecnej trwają prace nad nowymi *Zasadami (polityką) rachunkowości oraz procedury obiegu i kontroli dowodów finansowo-księgowych w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, w którym zostaną dokonane stosowne zmiany związane z koniecznością drukowania zestawienia obrotów i sald zgodnie z zapisami art. 18 ustawy o rachunkowości*”.

Zgodnie art. 24 ust. 5 pkt 2 uor księgi rachunkowe uznaje się za prowadzone bieżąco, jeżeli zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej są sporządzane przynajmniej za poszczególne okresy sprawozdawcze, nie rzadziej niż na koniec miesiąca. Niesporządzanie w 2013 r. przez GDOŚ zestawień obrotów i sald oznacza, że ksiąg rachunkowych GDOŚ nie można uznać za prowadzone bieżąco.

Główna Księgowa GDOŚ – dysponent III stopnia wyjaśniła, że zestawienia obrotów i sald nie były sporządzane, ponieważ zgodnie z zapisem pkt. 5.3 *Zasad (polityki) rachunkowości*

„za równoważne z wydrukiem uznaje się przeniesienie treści ksiąg rachunkowych na informatyczny nośnik danych, zapewniający trwałość zapisu informacji, przez czas nie krótszy do wymaganego dla przechowywania ksiąg rachunkowych”.

(dowód: akta kontroli, str. 3887-4026, 4184-4189)

6. Kontrola zarządcza

Opis stanu faktycznego

W GDOŚ procedury kontroli zarządczej stanowiły m.in.:

- zarządzenie Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska;
- zasady (polityka) rachunkowości oraz procedury obiegu i kontroli dowodów finansowo-księgowych w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, stanowiące załącznik do Zarządzenia Nr 42 Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 17 sierpnia 2012 r.
- Regulamin Organizacyjny Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, wprowadzony zarządzeniem Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 23 marca 2010 r.,
- wewnętrzny regulamin organizacyjny Biura Dyrektora Generalnego Urzędu, zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego GDOŚ w dniu 21 listopada 2008 r.

(dowód: akta kontroli str. 2865-2895, 4112-4131)

Plan działalności GDOŚ na rok 2013 został sporządzony 28 marca 2013 r. i obejmował sześć celów. Według sprawozdania z wykonania działalności GDOŚ za rok 2013, planowaną wartość miernika osiągnięto dla dwóch celów, dla kolejnych dwóch celów uzyskano wyższą, od planowanej, wartość miernika. Natomiast dla dwóch celów nie osiągnięto zaplanowanej wartości miernika. Nieosiągnięcie założonego miernika (liczba obszarów Natura 2000 posiadających sporządzone plany zadań ochronnych lub plany ochrony), dla celu określonego jako „Zachowanie bądź odtworzenie właściwego stanu przedmiotów ochrony na obszarach Natura 2000 poprzez opracowanie planów zadań ochronnych o planów ochrony”, spowodowane zostało m.in. dużą liczbą uwag i wniosków zgłaszanych do zapisów projektów planów zadań ochronnych w ramach prowadzonych konsultacji społecznych, długotrwałą procedurą opiniowania tych planów przez rady gmin, niewywiązywanie się wykonawców projektów planów zadań ochronnych z terminowej realizacji umów. Natomiast w odniesieniu do celu pn. „Sprawne zarządzanie projektami finansowanymi ze środków NFOŚiGW zgodnie z założonymi harmonogramami” nieosiągnięcie planowanej wartości miernika wynikało z braku realizacji zadania polegającego na wydaniu publikacji/wytycznych w zakresie oddziaływania elektrowni wiatrowych na ptaki i nietoperze w związku z przedłużeniem się procesu konsultacji ze stowarzyszeniami branżowymi. Ponadto przedłużające się procedury uzyskania promesy na realizację projektu, finansowanego przez NFOŚiGW, w zakresie wdrożenia koncepcji korytarzy ekologicznych, spowodowały niezrealizowanie trzech z pięciu zaplanowanych, w ramach tego celu, zadań.

(dowód: akta kontroli str. 2771-2781)

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, zgodnie z postanowieniem zawartym w *Działaniach nadzorczych Ministra Środowiska wobec Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska*, złożył w dniu 13 lutego 2014 r. oświadczenie o stanie kontroli zarządczej za rok 2013, w którym podał, że w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna skuteczna i efektywna kontrola zarządcza. Zastrzeżenia w odniesieniu do funkcjonowania kontroli zarządczej dotyczyły m.in.:

- nieterminowego załatwiania skarg i wniosków oraz spraw z zakresu orzecznictwa administracyjnego,

- braku pełnych i aktualnych danych w Centralnym Rejestrze Form Ochrony Przyrody oraz nieskuteczności podejmowanych działań w celu jego weryfikacji,
- nieosiągnięcia pełnej funkcjonalności bazy danych o ocenach oddziaływania na środowisko,
- niepełnej efektywności prowadzonych działań związanych z opracowaniem planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000,
- niewystarczającej skuteczności komunikacji wewnętrznej.

Projekt procedury komunikacji, określający zasady przepływu informacji w GDOŚ, został opracowany i oczekuje na akceptację Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska.

Plan audytu wewnętrznego na 2013 r. w GDOŚ został sporządzony w grudniu 2012 r. i obejmował cztery zadania zapewniające. Z jednego zadania p.n. „Realizacja projektów/przedsięwzięć finansowanych ze źródeł zewnętrznych” zrezygnowano, w związku ze zleceniem przez Ministra Finansów, przeprowadzenia audytu wewnętrznego w obszarze bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych. Poza tym zaplanowano czynności sprawdzające do audytu przeprowadzonego w 2012 r., w zakresie systemu kontroli zarządczej w GDOŚ, po którym sformułowano wnioski dotyczące m.in.:

- rozważenia zasadności zamieszczania w Procedurze kontroli zarządczej wykazu procedur i aktów, w oparciu o które funkcjonuje system kontroli zarządczej w GDOŚ, w związku z brakiem ich bieżącej aktualizacji,
- rozważenia powierzenia zadań w zakresie koordynacji kontroli zarządczej w formie pisemnej, w celu jednoznacznego określenia uprawnień i odpowiedzialności poszczególnych stanowisk czy komórek organizacyjnych.

Sprawozdanie z wykonania planu audytu wewnętrznego za rok 2013 sporządzone zostało w dniu 21 stycznia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 4041-4100, 4112-4131, 4027-4100)

Do planu rzeczowo-finansowego w zakresie zakupów inwestycyjnych GDOŚ w kwietniu 2013 r. wprowadzono, na podstawie decyzji Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, zadanie inwestycyjne dotyczące zakupu serwera poczty elektronicznej w postaci maszyny wirtualnej niezbędnej do prawidłowej realizacji zadania związanego z wdrożeniem w GDOŚ ujednoczonego systemu komunikacji elektronicznej w kwocie 70,0 tys. zł. W listopadzie 2013 r., decyzją Ministra Środowiska, do przedmiotowego planu wprowadzono zadanie dotyczące zakupu dwóch komputerów i nadajnika GPS w ramach realizacji projektu pn. „Ochrona różnorodności biologicznej poprzez wdrożenie sieci lądowych korytarzy ekologicznych na terenie Polski” w kwocie 114,5 tys. zł. Pomimo że faktyczne wydatki na ww. zadania były wyższe od planowanych odpowiednio o 478,59 zł i o 459,21 zł, nie dokonano aktualizacji planu rzeczowo-finansowego. Przekroczenie planu wydatków w tych dwóch pozycjach planu nie spowodowało przekroczenia planu wydatków ogółem na zakupy inwestycyjne (§ 6060). Niemniej jednak NIK zwraca uwagę na potrzebę przeprowadzania bieżącej kontroli finansowej realizacji zadań, w porównaniu do planu określonego dla tych wydatków. Brak takiej kontroli stwarza bowiem ryzyko zrealizowania zakupów niezajdujących pokrycia w planie finansowym.

(dowód: akta kontroli str. 2544-2545, 3542-3556)

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

Niewłaściwy przepływ istotnych informacji, mających wpływ na prezentowanie wiarygodnej sytuacji finansowej jednostki, który skutkował:

1. sporządzeniem planu zamówień publicznych na 2013 r. po przeszło dwóch miesiącach od dnia sporządzenia planu finansowego jednostki, co było niezgodne z § 19 ust. 1 pkt 1 Regulaminu Organizacyjnego Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska. Zgodnie z ww. przepisem dyrektorzy departamentów i biur GDOŚ zobowiązani zostali do sporządzenia informacji, na temat planowanych do realizacji zamówień publicznych, niezwłocznie po zatwierdzeniu przez Kierownika Zamawiającego rocznego planu rzeczowo-finansowego.

Ustalone
nieprawidłowości

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, do właściwości każdej z komórek organizacyjnych należała realizacja zadania Generalnego Dyrektora w zakresie prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. W zakresie działania Biura Dyrektora Generalnego Dyrekcji (BDG) była m.in. organizacja i przeprowadzanie postępowań o udzielenie zamówień publicznych na dostawy, usługi i roboty budowlane w zakresie właściwym dla Dyrektora Generalnego Dyrekcji, prowadzenie rejestru postępowań o zamówienia publiczne w Biurze Dyrektora Generalnego Dyrekcji. Do właściwości Wydziału Administracyjno-Gospodarczego w Biurze Dyrektora Generalnego Dyrekcji należała m.in. współpraca z komórkami organizacyjnymi GDOŚ w zakresie zgodności prowadzonych zamówień publicznych z ustawą pzp.

(dowód: akta kontroli str. 2865-2895)

Plan wydatków budżetowych GDOŚ (dysponent III stopnia) został sporządzony w dniu 15 lutego 2013 r. Informacja o kwotach wydatków ujętych w ustawie budżetowej na rok 2013 r. została przekazana przez Dyrektora Generalnego GDOŚ do komórek organizacyjnych GDOŚ w okresie od 18 lutego 2013 r. do 6 marca 2013 r. Następnie 11 marca 2013 r. Dyrektor Generalny GDOŚ powołał sześciuosobowy Zespół ds. analiz planu zamówień publicznych w GDOŚ²⁹. Do zakresu działania tego Zespołu należała weryfikacja poszczególnych grup zamówień publicznych, w celu możliwości konsolidacji zamówień w ramach GDOŚ oraz szacowania wartości zamówień, uwzględniając progi określone w art. 11 ust. 8 ustawy pzp.

(dowód: akta kontroli str. 152-170, 717-719)

Wykazy zamówień publicznych zostały przekazane do Biura Dyrektora Generalnego GDOŚ przez komórki organizacyjne GDOŚ w okresie od 14 marca 2013 r. do 26 kwietnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 152-170, 303-716, 1130-1140, 2886-2895, 4133-4183)

W związku z nieokreśleniem w Regulaminie Organizacyjnym GDOŚ konkretnej daty sporządzenia i przekazania „Wykazu zamówień publicznych do realizacji przez Generalną Dyrekcję Ochrony Środowiska”, zaistniała konieczność przypomnienia dyrektorom departamentów/biur o ciążyącym na nich obowiązku sporządzenia ww. dokumentu. W efekcie okres od sporządzenia planu wydatków GDOŚ (dysponenta III stopnia) do złożenia ostatniego wykazu proponowanych do przeprowadzenia zamówień publicznych wyniósł ponad 2 miesiące. W ocenie NIK, termin opracowania wykazu zamówień publicznych ma wpływ na proces przeprowadzania określonych procedur związanych z udzieleniem tych zamówień i ma niewątpliwy wpływ na możliwość prawidłowego i skutecznego wykorzystania środków finansowych ujętych w planie finansowym.

(dowód: akta kontroli str. 152-170, 717-716)

Dyrektor Generalny GDOŚ wyjaśnił m.in., że *„przesłane przez Departamenty plany zamówień publicznych były na bieżąco konsultowane i modyfikowane po uzgodnieniach z dyrektorami departamentów, co spowodowało wydłużenie okresu sporządzania Wykazu zamówień do realizacji przez GDOŚ. W związku z utworzeniem Zespołu do spraw Zamówień publicznych w nowych strukturach Biura Administracyjno-Kadrowego, planowana jest zmiana przepisów Regulaminu w sprawie udzielania zamówień publicznych w GDOŚ i wprowadzenie określonych terminów na udzielania zamówień publicznych w GDOŚ i wprowadzenie określonych terminów na przesyłanie planowanych do realizacji zamówień publicznych w ciągu kolejnych 12 miesięcy.”*

(dowód: akta kontroli str. 3741)

2 zawarciem, w informacji dotyczącej wydatkowania środków pochodzących z rezerw celowych (poz. 59), nieprawdziwych przyczyn braku wydatkowania środków na realizację trzech zadań w ramach przygotowania instrumentów wsparcia dla systemu ocen oddziaływania na środowisko.

(dowód: akta kontroli str. 2770-2781, 4037-4040)

²⁹ Zarządzenie nr 7 Dyrektora Generalnego Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska z dnia 11 marca 2013 r. w sprawie powołania Zespołu ds. analizy planu zamówień publicznych w GDOŚ.

W wyniku analizy rozliczenia wykorzystania środków pochodzących z rezerw celowych stwierdzono, że w trzech pozycjach niewykorzystanych środków, w kwocie ogółem 547,7 tys. zł, jako przyczynę niewykorzystania środków w pełnej wysokości podano brak nierozstrzygnięcia postępowań przetargowych. Tymczasem oprócz unieważnienia postępowania przetargowego wystąpiły także inne przyczyny, tj.: przeszkolenie mniejszej liczby osób; mniejszy zakres wykonanych usług dotyczących m.in. druku materiałów i publikacji.

(dowód: akta kontroli str. 2541-2543, 2559-2704, 3535-3541)

Stosownie do art. 68 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, kontrola zarządcza stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Natomiast celem kontroli zarządczej jest zapewnienie m.in. zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi; efektywności i skuteczności przepływu informacji; wiarygodności sprawozdań.

Minister Finansów, określając cel i charakter standardów kontroli zarządczej (pkt 1.1. standardów 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 publicznych³⁰) wskazał, iż standardy określają podstawowe wymagania odnoszące się do kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych. Osoby odpowiedzialne za funkcjonowanie kontroli zarządczej powinny wykorzystać standardy, stanowiące uporządkowany zbiór wskazówek, do tworzenia, oceny i doskonalenia systemów kontroli zarządczej (pkt 1.3 standardów). Tym samym, kierownik jednostki powinien wykorzystać przedmiotowe standardy, bowiem zgodnie z art. 69 ust. 1 ustawy o finansach publicznych jest odpowiedzialny za zapewnienie adekwatnego, skutecznego i efektywnego systemu kontroli.

Stosownie do pkt D17 i D18 Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, należy zapewnić efektywne mechanizmy przekazywania ważnych informacji w obrębie struktury organizacyjnej jednostki, a także z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiągnięcie celów i realizację zadań.

Opisane w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości wskazują na niewłaściwe funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej, zarówno na poziomie dysponenta II stopnia jak i III stopnia.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³¹, wnosi o:

- 1) dokonywanie płatności z budżetu środków europejskich, z wykorzystaniem rachunku pomocniczego, w trybie określonym przepisami;
- 2) prowadzenie ksiąg rachunkowych w sposób określony przepisami ustawy o rachunkowości;
- 3) podjęcie działań w celu zapewnienia poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych oraz kontroli bieżącej dowodów księgowych;
- 4) weryfikację wewnętrznych uregulowań w celu doprowadzenia do ich zgodności z aktami prawnymi;
- 5) podjęcie działań zapewniających prawidłowy i terminowy obieg dokumentów wewnętrznych, zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami;
- 6) podjęcie działań zapewniających rzetelne planowanie prawidłowo zidentyfikowanych zadań;

³⁰ Dz.Urz. MF Nr 15, poz. 84.

³¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 z późn. zm.

- 7) rozważenie możliwości ograniczenia liczby osób będących pracownikami Sekretariatu „Sieci” w wyjazdach studyjnych oraz wyjazdów osób niebędących pracownikami Sekretariatu ani członkami grup roboczych;
- 8) zapewnienie skutecznego funkcjonowania kontroli zarządczej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 4 kwietnia 2014 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla