



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Środowiska

KSI-4101-02-05/2013

P/13/124

Tekst jednolity

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/13/124 – Wykorzystanie środków na realizację projektów finansowanych w ramach Instrumentu finansowego LIFE+.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
<i>Kontrolerzy</i>	1. Kornel Drabarek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86823 z dnia 2 września 2013 r. 2. Jolanta Zielińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86824 z dnia 6 września 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych (zwane dalej „CKPŚ” lub „Centrum”), ul. Stawki 2, piętro 20, 00-193 Warszawa.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Piotr Adamski – Dyrektor CKPŚ. (dowód: akta kontroli str. 5-10)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, prawidłowość i skuteczność wykorzystania przez CKPŚ środków na realizację projektów z programu LIFE+ w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2013 r.²

Uzasadnienie oceny ogólnej

NIK pozytywnie ocenia działania CKPŚ dotyczące przygotowania do uczestnictwa w programie LIFE+, natomiast stwierdzone nieprawidłowości polegają m. in. na:

- występowaniu błędów w sporządzanych sprawozdaniach do NFOŚiGW oraz w dokumentacji z postępowań o udzielenie zamówień publicznych;
- niezamieszczeniu logo programu LIFE+ na dokumentach wytworzonych w trakcie realizacji projektu w ramach Instrumentu finansowego LIFE+;
- stosowaniu systemu finansowo-księgowego niespełniającego wszystkich wymogów ustawy o rachunkowości.

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

² Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2013 r. oraz działania wcześniejsze w zakresie obszarów objętych kontrolą, dotyczące realizacji zadań związanych z programem LIFE+, mające wpływ na ich wykonanie po dniu 1 stycznia 2010 r. lub których efekty wystąpiły po dniu 1 stycznia 2010 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie do uczestnictwa w programie LIFE+

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych było Beneficjentem Koordynującym dla jednego projektu realizowanego w ramach Instrumentu finansowego LIFE+, pn. „Ochrona różnorodności biologicznej na obszarach leśnych, w tym w ramach sieci Natura 2000 – promocja najlepszych praktyk”. Informację o możliwości otrzymania dofinansowania z programu LIFE+, CKPŚ uzyskało ze stron internetowych NFOŚiGW i programu LIFE+ Komisji Europejskiej.

Wniosek do KE o udzielenie dofinansowania ww. projektu ze środków LIFE+, w kwocie 1.077.500,0 euro (50,0 % wartości ogółem projektu, określonej na 2.154.868,0 euro), Centrum złożyło w dniu 23 września 2010 r. Ostateczna wersja wniosku, po dokonanych korektach i udzieleniu wyjaśnień wymaganych przez KE, została złożona 23 maja 2011 r.

Równolegle CKPŚ ubiegało się o dofinansowanie projektu ze środków NFOŚiGW, poprzez złożenie, w dniu 16 sierpnia 2010 r., wniosku na kwotę 3.975.360 zł (969.600 euro, tj. 45,0 % udziału w stosunku do kwoty ogółem kosztów kwalifikowalnych projektu).

Umowa dotycząca przyznania dotacji ze środków LIFE+ została zawarta pomiędzy Komisją Europejską a Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych w dniu 24 listopada 2011 r.³. W umowie określono m.in. wsparcie finansowe UE w wysokości 50% kosztów kwalifikowalnych ogółem, z maksymalną kwotą dofinansowania 1.046.895,0 euro. Zgodnie z umową, czas realizacji projektu określony został na 36 miesięcy, od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2014 r.

Natomiast umowa z NFOŚiGW, o dofinansowanie w formie dotacji projektu realizowanego w ramach Instrumentu finansowego LIFE+, została zawarta przez CKPŚ w dniu 12 sierpnia 2011 r.⁴. W umowie określono m.in. kwotę dotacji w wysokości do 3.369.770,0 zł (821.895,0 euro), z zastrzeżeniem, że kwota przekazanych środków nie może przekroczyć 39,25% kosztów kwalifikowalnych projektu.

Zgodnie z „Opracowaniem wstępnym” dla ww. projektu, głównym jego celem jest zwiększenie świadomości społeczeństwa na temat potrzeb i metod ochrony przyrody poprzez promocję najlepszych praktyk.

W ramach projektu CKPŚ zaplanowało działania obejmujące m.in.:

- wytypowanie przykładów projektów, będących dobrymi praktykami w ochronie przyrody, opisanie ich w podręcznikach oraz stworzenie filmów promujących dobre praktyki;
- publikację artykułów promujących ochronę przyrody i prezentujących jej najlepsze przykłady;
- prowadzenie strony internetowej, która poza częścią informacyjną, powinna zawierać forum dyskusyjne, będące platformą wymiany opinii i doświadczeń.

Przewidziano też opracowanie planów działań dla ochrony wybranych gatunków lub siedlisk (tzw. „mapy drogowe”), zawierających propozycje konkretnych rozwiązań. Natomiast, w celu przygotowania nowych osób do realizacji projektów z zakresu ochrony przyrody, zaplanowano przeprowadzenie cyklu warsztatów, podczas których przekazywana będzie niezbędna wiedza z tego zakresu.

Zgodnie z ww. założeniami, działania Centrum miały dotyczyć 11 grup ginących gatunków i siedlisk leśnych, takich jak: żubr, ssaki drapieżne (wilk, ryś, niedźwiedź), nietoperze, sowy (w tym puchacz), ptaki szponiaste, kuraki leśne (głuszec, cietrzew), rzadkie gady (żółw błotny, wąż Eskulapa, gniewosz plamisty), owady (ksylobionty, błonkówki), zając i kuropatwa⁵, kserotermy, mokradła. Adresatami działań zaplanowanych w projekcie są osoby zawodowo lub emocjonalnie związane z ochroną i użytkowaniem środowiska oraz ogół społeczeństwa, do którego przekaz będzie

³ Umowa nr LIFE 10 INF/PL/673.

⁴ Umowa nr 375/2011/Wn50/EE-PO-LF/D.

⁵ W „Opracowaniu wstępnym” podano m.in.: „Zając i kuropatwa, chociaż nie są narażone na wyginiecie (ponadto kuropatwa nie jest gatunkiem leśnym), zostały włączone do projektu ze względu na postępujący spadek ich liczebności oraz duże znaczenie dla stabilności łańcuchów troficznych.”

kierowany za pośrednictwem prasy ogólnopolskiej i lokalnej oraz ogólnopolskich kanałów telewizyjnych.

Planowany efekt realizacji ww. przedsięwzięcia stanowi wypromowanie najlepszych praktyk w ochronie przyrody oraz poprawa stanu świadomości ekologicznej w społeczeństwie, co przyczyni się (wg CKPŚ) do podejmowania większej liczby inicjatyw w dziedzinie ochrony przyrody oraz do ich większej akceptacji społecznej. Ww. projekt jest realizowany przez CKPŚ samodzielnie.

W okresie 1 stycznia 2010 r. – 30 czerwca 2013 r., przedstawiciele CKPŚ brali udział w sześciu szkoleniach/warsztatach, dotyczących Instrumentu finansowego LIFE+, organizowanych przez NFOŚiGW (pięć spotkań) i KE (dni otwarte LIFE+ 2010)⁶. W ocenie Centrum: „Warsztaty przygotowywane przez NFOŚiGW miały wysoki poziom merytoryczny. (...) W efekcie praktyczne przykłady z pisanie i realizacji projektów dostarczały wiele informacji o tym jak przygotować i rozliczać projekt. Dni informacyjne LIFE+ organizowane przez Komisję Europejską miały znacznie niższy poziom merytoryczny i służyły raczej zapoznaniu się z głównymi założeniami programu LIFE+.”

Zdaniem Dyrektora CKPŚ, departament koordynujący projekt LIFE+ w NFOŚiGW wielokrotnie stanowił cenne wsparcie w trakcie przygotowywania wniosków o dofinansowanie projektów. W ocenie CKPŚ, dzięki dużemu zaangażowaniu pracowników NFOŚiGW oraz ich wsparciu przy przygotowaniu projektów, znacznie wzrosła techniczna jakość sporządzanych wniosków aplikacyjnych, a współpraca NFOŚiGW z wnioskodawcami znacząco przyczynia się do sukcesu wniosków w Komisji Europejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 11-32, 65-175, 184-321, 456-457, 615-676, 1306-1361, 1575-1582)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁷ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Wykonanie zawartych umów na realizację projektów LIFE+, tj. umów zawartych z KE i NFOŚiGW (w zakresie dofinansowania)

Opis stanu
faktycznego

Planowany koszt całkowity realizowanego przez CKPŚ w ramach Instrumentu finansowego LIFE+ projektu pt. „Ochrona różnorodności biologicznej na obszarach leśnych, w tym w ramach sieci Natura 2000 – promocja najlepszych praktyk”, wynosi 8.584.539,0 zł (2.093.790,0 euro), z tego ze środków KE – 50,0%, NFOŚiGW – 39,25% i ze środków własnych CKPŚ – 10,75%.

Ze środków KE planowano wydatki (w kwocie 4.292.270,0 zł, tj. 1.046.895,0 euro) z przeznaczeniem na: umowy o pracę na czas określony (sześć etatów), wynagrodzenie członków Komitetu Sterującego, tłumaczenie raportu laika, produkcję serii 11 filmów 26 - minutowych, powielenie ich na płytach DVD i dystrybucję pakietów materiałów promocyjnych.

Natomiast ze środków NFOŚiGW wydatki, w kwocie 3.369.770,0 zł (821.895,0 euro) planowano przeznaczyć m.in. na:

- nadzór nad realizacją projektu, podróż zagraniczną na *kick off meeting*;
- wynagrodzenia dla prelegentów, wynajem sali na spotkania Komitetu Sterującego i na spotkania podsumowujące pracę grup stałych, wynagrodzenie członków Komitetu Sterującego, audyt zewnętrzny, opracowanie systemu identyfikacji wizualnej, opracowanie podręcznika najlepszych praktyk, wynajem sali na spotkania promocyjno-szkoleniowe, wynagrodzenie dla osób prowadzących spotkania (trzy osoby na każdym spotkaniu), noclegi dla uczestników spotkań, stworzenie strony internetowej;
- publikacje artykułów w prasie, wydanie kalendarza i plakatów informacyjnych.

Ze środków własnych CKPŚ planowano wydatki w kwocie 922.499,0 zł, m.in. na dystrybucję materiałów promocyjnych.

⁶ W warsztatach tych wzięło udział łącznie siedmiu pracowników CKPŚ.

⁷ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

W okresie objętym kontrolą CKPŚ wystąpiło do KE o płatność zaliczkową (w kwocie 418.758,00 euro, tj. 1.867.660,68 zł), którą otrzymało w dniu 2 grudnia 2011 r. Wydatki na realizację projektu ogółem (wg stanu na 30 czerwca 2013 r.) wyniosły 1.412.837,0 zł, z tego ze środków KE – 711.693,78 zł (50,4% całości wydatkowanych środków), ze środków NFOŚiGW – 257.995,32 zł (18,2%), a ze środków własnych – 443.147,90 zł (31,4%).

W umowie z KE zawarto zestawienie najważniejszych działań w ramach projektu, wraz z określeniem terminów ich realizacji. Dotychczas wykonano następujące działania:

- z dniem 1 lutego 2012 r. zatrudniono zespół zarządzający;
- powołano Komitet Sterujący (29 lutego 2012 r.);
- sporządzono opracowanie dotyczące elementów wizualizacji projektu (30 kwietnia 2012 r.);
- sporządzono opracowanie wstępne nt. zakresu merytorycznego projektu (30 września 2012 r.);
- przygotowano „mapy drogowe” dla ochrony gatunków i siedlisk (30 czerwca 2013 r.).

Ponadto, CKPŚ terminowo zrealizowało działania wymienione w umowie z KE (tabela „*Deliverables*”), polegające m.in. na przygotowaniu materiałów informacyjno-promocyjnych projektu (kalendarze, notesy, długopisy, plakaty informacyjno-promocyjne, torby ekologiczne) i sporządzeniu listy osób kluczowych w dziedzinie ochrony wybranych gatunków i siedlisk.

W trakcie realizacji są m.in. działania polegające na organizacji spotkań promocyjno-szkoleniowych, opracowaniu i druku podręczników najlepszych praktyk oraz produkcji serii 11 filmów popularno-przyrodniczych. Zadanie obejmujące produkcję 11 filmów zostało objęte umową zawartą przez CKPŚ z TVP S.A.⁸. W załączniku nr 7 do ww. umowy określono m.in., że przekazanie CKPŚ wszystkich 11 gotowych odcinków (zaakceptowanych przez CKPŚ) nastąpi do 31 marca 2014 r. Zawarcie umowy z TVP S.A. zostało poprzedzone wystosowaniem przez CKPŚ⁹ „Zapytania w związku z szacowaniem wartości zamówienia”¹⁰, w którym przedstawiono wymagania, dotyczące produkcji i emisji filmów.

CKPŚ prowadzi stronę internetową projektu oraz forum użytkowników na tej stronie (strona została uruchomiona 16 kwietnia 2012 r.). Zgodnie z postanowieniami umowy CKPŚ z KE, materiały zamieszczane na stronie internetowej powinny podlegać bieżącej aktualizacji. Ponadto, zgodnie z postanowieniami umowy, w okresie realizacji projektu, w ramach strony internetowej projektu funkcjonuje panel informacyjny nt. najlepszych praktyk w zakresie ochrony różnorodności biologicznej.

Miejsce lokalizacji projektu zostało oznakowane logo LIFE+, zgodnie z „Postanowieniami wspólnymi programu LIFE+” (zwanymi dalej „*Postanowieniami wspólnymi*”).

(dowód: akta kontroli str. 65-162, 184-188, 232, 358-451, 458-466, 469-470, 555-564.)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Brak zamieszczenia logo programu LIFE+ na dokumentach¹¹ wytworzonych przez CKPŚ w dwóch postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, prowadzonych w trakcie realizacji projektu LIFE+. Ponadto, na części dokumentacji sporządzonej w ramach ww. postępowań, znajdowało się logo Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (zamiast logo LIFE+). W ocenie NIK, stanowiło to naruszenie art. 13 ust. 2 *Postanowień wspólnych*, zgodnie z którym: „Beneficjent koordynujący i współbeneficjenci potwierdzają wsparcie udzielone przez Unię we wszystkich dokumentach i mediach wytworzonych w ramach projektu, używając

⁸ Umowa nr 2717/040-1/12 z 17 kwietnia 2013 r. Zgodnie z § 1 ww. umowy, jej przedmiotem jest m.in.: stworzenie założeń kreacji 11 odcinków filmu dokumentalnego, stworzenie scenariuszy dla każdego z odcinków, stworzenie i wyprodukowanie minimum 11 zapowiedzi odcinków, wyprodukowanie 11 odcinków o minimalnym czasie trwania 26 minut każdy, wyemitowanie Cyklu, dwukrotnie, w dwóch polskojęzycznych ogólnopolskich kanałach telewizyjnych, należących do TVP.

⁹ Zapytanie skierowano za pośrednictwem poczty elektronicznej oraz zamieszczono na stronie internetowej realizowanego projektu.

¹⁰ Postępowanie zostało przeprowadzone z wyłączeniem stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 z późn. zm.) na podstawie art. 4 pkt 3 lit.g) tej ustawy.

¹¹ Dotyczyło to następujących dokumentów: informacji o wyborze oferty najkorzystniejszej z dnia 14 stycznia 2013 r., znak DZ/mkr/2710-113/13, pism znak: DZ/mkr/2710-30/13 z 7 stycznia 2013 r.; DZ/DL/mkr-lpo/2710-4297/12 z 31 grudnia 2012 r.; DZ/DL/mkr-abl/2710-4277/12 z 21 grudnia 2012 r.; PK/mkr/2710-2903/12 z 5 września 2012 r.; protokołu z otwarcia ofert z dnia 4 stycznia 2013 r.; protokołu z otwarcia ofert z dnia 27 sierpnia 2012 r.

logo LIFE dostarczonego przez Komisję”. Dyrektor CKPŚ, wyjaśnił: „Ww. dokumentacja nie zawierała loga LIFE+ z powodu omyłkowego wykorzystania niewłaściwego szablonu pisma. Skorzystano z szablonu przeznaczonego do realizacji projektów realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Należy jednak zauważyć, iż produkty zamówienia tj. raporty ewaluacyjne oraz materiały informacyjno-promocyjne zostały oznaczone zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej i NFOSiGW.”

(dowód: akta kontroli str. 595-597, 610-614, 677-679, 687-691, 1279-1305, 1355-1362)

2. W zakładce „Kalendarz” na stronie internetowej projektu brak było informacji o bieżących wydarzeniach dotyczących projektu oraz o działaniach planowanych do zrealizowania.

Dyrektor CKPŚ wyjaśnił m.in.: „Wywiązując się z obowiązków nałożonych na CKPŚ w Postanowieniach Wspólnych LIFE 2010 strona internetowa projektu www.bestpractice-life.pl jest stale uaktualniana zarówno w wersji polskojęzycznej jak i angielskojęzycznej. Wszystkie informacje dotyczące projektu są niezwłocznie umieszczane w zakładce „Aktualności”. Brak powiązania zakładki „Kalendarz” z zakładką „Aktualności” jest jedynie niedopatrzeniem pozostającym bez wpływu na właściwy sposób informowania zainteresowanych osób o działaniach prowadzonych w ramach projektu. Warto jednocześnie zauważyć, iż pomimo braku odnośników w podstronie „Kalendarz” do planowanych wydarzeń, wszystkie informacje o planowanych działaniach są łatwo dostępne na stronie projektu.”

NIK zauważyła, że na niesatysfakcjonującą jakość funkcjonowania strony internetowej projektu dwukrotnie zwracała uwagę Komisja Europejska – w pismach z 4 lipca 2012 r. i 10 grudnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 65-162, 458-466, 677-679, 1279-1305, 1355-1362-1366)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Prowadzenie ewidencji finansowo-księgowej, sprawozdawczość oraz rozliczenie środków

Opis stanu faktycznego

W CKPŚ (jako jednostce organizacyjnej Lasów Państwowych) stosowano zasady rachunkowości, wprowadzone (na podstawie § 8 ust. 1 pkt 3¹² zarządzenia nr 50 Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 18 maja 1994 r. w sprawie nadania Statutu PGL Lasy Państwowe) zarządzeniem Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych¹³ w sprawie Zasad (polityki) rachunkowości Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe i Planu Kont z komentarzem Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Na podstawie delegacji zawartej w ww. zarządzeniu, Dyrektor CKPŚ określił jedynie zasady prowadzenia ksiąg w zakresie ewidencjonowania kosztów i przychodów związanych z dotacjami zewnętrznymi¹⁴ oraz kosztów w poszczególnych pozycjach planu¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 1124-1226, 1389-1446)

CKPŚ prowadziło ewidencję wydatków dokonywanych ze środków otrzymywanych na realizację projektu z wykorzystaniem Systemu Informatycznego Lasów Państwowych (SILP), stosowanego przez wszystkie jednostki organizacyjne PGL Lasy Państwowe. Dowody księgowe, dotyczące m.in. Instrumentu finansowego LIFE+, ujmowane były w ewidencji księgowej CKPŚ w module „dotacje na projekty” poprzez odpowiednie przyporządkowanie do umowy projektu w podziale na koszty kwalifikowalne i niekwalifikowalne. Użytkowany w CKPŚ system finansowo-księgowy nie pozwalał na wprowadzenie do ksiąg rachunkowych daty operacji gospodarczej, ponieważ w formacie zapisu księgowego nie posiadał pola „data operacji gospodarczej”.

(dowód: akta kontroli str. 1204-1222, 1224-1226, 1395-1397, 1436-1442)

¹² W przepisie tym określono, że Dyrektor Generalny Lasów Państwowych ustala m.in. zasady prowadzenia rachunkowości w Lasach Państwowych.

¹³ Zarządzenie nr 4 z dnia 23 stycznia 2009 r. z późn. zm.

¹⁴ Zarządzenie nr 1/2011 z dnia 1 lutego 2011 r. z późn. zm.

¹⁵ Zarządzenie nr 2/2013 z dnia 1 lutego 2013 r.

Pierwsza płatność zaliczkowa stanowiąca, zgodnie z przepisem art. 28 ust. 2 *Postanowień wspólnych*, 40% kwoty maksymalnego wkładu finansowego Unii (418.758,0 euro) wpłynęła na rachunek bankowy CKPŚ w dniu 2 grudnia 2011 r. (w kwocie 1.867.660,68 zł.). Na dzień 30 czerwca 2013 r. odsetki od otrzymanych środków wyniosły 106.384,62 zł. Ze środków zgromadzonych na rachunku bankowym wydzielonym dla projektu, do dnia zakończenia kontroli, CKPŚ dokonało płatności w kwocie ogółem 334.655,27 zł, za wykonanie następujących usług: realizację pierwszego etapu harmonogramu będącego załącznikiem do umowy z TVP S.A. (119.031,0 zł), pomoc prawną dotyczącą opracowania koncepcji kreatywnej, produkcji 11 filmów oraz emisji tych filmów w dwóch kanałach telewizyjnych (22.140,0 zł) oraz refundację kosztów za 2012 r. (193.484,27 zł), głównie z tytułu wynagrodzeń (151.977,08 zł).

(dowód: akta kontroli str. 65-162, 1046-1050, 1052-1075, 1109-1110, 1447-1451, 1473-1533)

Analizie poddano zgodność prowadzonej w CKPŚ ewidencji księgowej z przepisami ustawy o rachunkowości. W tym zakresie zbadano próbę 30 dowodów księgowych i odpowiadających im zapisów księgowych na łączną kwotę 748.815,14 zł, z tego 26 z nich stanowiły dowody o największej wartości dokumentujące poniesione wydatki, a cztery – zestawienia dokumentujące wypłatę wynagrodzeń.

Wydatki poniesione na realizację Projektu (udokumentowane 30 badanymi dowodami), zostały zakwalifikowane do sfinansowania ze środków: KE w kwocie 162.772,80 zł (cztery dowody), NFOŚiGW w kwocie 539.551,59 zł (23 dowody) oraz CKPŚ w kwocie 46.490,75 zł (trzy dowody).

NFOŚiGW zweryfikował pozytywnie kwalifikowalność wydatków ujętych we wnioskach o płatność i dokonał ich refundacji. Wszystkie wydatki wykazywane we wnioskach o płatność do NFOŚiGW wynikały z prowadzonej ewidencji księgowej, a zbadane dowody księgowe spełniały wymóg kwalifikowalności.

(dowód: akta kontroli str. 1024-1045, 1076-1108)

W okresie objętym kontrolą w CKPŚ przeprowadzono 15 postępowań o udzielenie zamówień publicznych, związanych z projektem realizowanym w ramach Instrumentu finansowego LIFE+. M.in. przeprowadzone zostały postępowania o udzielenie zamówienia na wykonanie ewaluacji funkcjonowania forum użytkowników strony internetowej kampanii informacyjno-promocyjnej projektu „Ochrona różnorodności biologicznej na obszarach leśnych, w tym w ramach sieci Natura 2000 – promocja najlepszych praktyk” oraz na zaprojektowanie, wykonanie i dostarczenie materiałów drukowanych oraz gadżetów na potrzeby ww. projektu. Wykonawców tych zadań wyłoniono po przeprowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego.

Wartość pierwszego z ww. zamówień wyniosła 16.000,0 zł brutto¹⁶, a zrealizowane wydatki (do 30 czerwca 2013 r.) – 2.000,0 zł. Przedmiotem zamówienia było wykonanie ewaluacji funkcjonowania forum użytkowników strony internetowej kampanii informacyjno-promocyjnej omawianego projektu, w liczbie 40 raportów przedstawionych w formie papierowej i elektronicznej. Wśród 40 raportów powinny znajdować się (zgodnie z zawartą umową): 24 raporty miesięczne (obejmujące dane z okresu od 1 stycznia 2013 r. do 19 grudnia 2014 r.); osiem raportów kwartalnych za poszczególne kwartały 2013 r. i 2014 r.¹⁷, dwa raporty roczne, jeden raport podsumowujący i pięć raportów tematycznych.

Wartość drugiego poddanego analizie zamówienia wyniosła 61.438,50 zł brutto¹⁸ i była równa zrealizowanym przez CKPŚ wydatkom. Przedmiotem zamówienia było zaprojektowanie, wykonanie i dostarczenie materiałów drukowanych oraz gadżetów (w tym: długopisów, notatników konferencyjnych, dziennych kalendarzy książkowych, bawełnianych toreb konferencyjnych, banerów stojących typu *roll-up* i plakatów) na potrzeby realizowanego projektu LIFE+.

(dowód: akta kontroli str. 565-607, 610-614, 680-691, 1567-1574)

Do dnia 30 czerwca 2013 r. CKPŚ złożyło pięć rozliczeń częściowych dofinansowania w formie dotacji (tzw. wniosków o płatność) ze środków NFOŚiGW (ostatnie, piąte rozliczenie, zostało złożone w dniu 11 czerwca 2013 r.), na łączną kwotę 168.860,99 zł, z czego do dnia 30 czerwca 2013 r. NFOŚiGW

¹⁶ Wg umowy nr 2710/060-1-1/12 z 21 stycznia 2013 r.

¹⁷ Ostatni, ósmy raport powinien, zgodnie z umową, obejmować dane za okres od 1 października do 19 grudnia 2014 r.

¹⁸ Wg umowy nr 2710/038-1-1/12 z 19 stycznia 2012 r.

zrefundował 167.695,99 zł. W Sprawozdaniu z realizacji przedsięwzięcia (stanowiącym załącznik do rozliczenia częściowego z dnia 14 czerwca 2013 r.) podano m.in. wykonanie działania pn. „Wyżywienie uczestników spotkań promocyjno-szkoleniowych” w liczbie 1000, oraz zorganizowanie dwóch spotkań szkoleniowych, łącznie dla 100 osób.

W okresie objętym kontrolą CKPŚ przekazało do KE jeden raport dotyczący realizacji omawianego projektu – raport wstępny (tzw. *Inception report*). Raport ten został przekazany w dniu 1 października 2012 r., tj. zgodnie z terminem określonym w umowie z KE. Po zapoznaniu się z raportem, Komisja Europejska uznała, że realizacja projektu postępuje w sposób właściwy.

Natomiast uwagi KE dotyczyły m.in.:

- nieprzedłożenia raportu w wersji elektronicznej;
- jakości strony internetowej projektu, która wg KE nie jest satysfakcjonująca i wymaga dodatkowych nakładów pracy;
- braku umieszczenia logo LIFE+ na dwóch załącznikach do raportu wstępnego. KE podała, że zgodnie z przepisami *Postanowień wspólnych* koszty produktów wytworzonych w ramach projektu LIFE+, które nie są oznaczone logo, uznawane są za koszty niekwalifikowalne.

W okresie objętym kontrolą w CKPŚ odbyły się dwie wizyty monitorujące, w dniach 4 czerwca 2012 r. i 11 czerwca 2013 r., przeprowadzone przez reprezentanta zespołu monitorującego projekt z upoważnienia KE. W wyniku pierwszej wizyty CKPŚ otrzymało pismo z KE (z dnia 4 lipca 2012 r.), w którym sformułowano zalecenia, dotyczące m.in. zamieszczenia w raporcie wstępnym danych dotyczących posiedzeń i tematyki Komitetu Sterującego oraz załączenia do sprawozdania wstępnego decyzji w sprawie powołania Komitetu Sterującego i udokumentowania (w raporcie końcowym) zrealizowania celu projektu. CKPŚ zrealizowało wszystkie zalecenia sformułowane przez KE po pierwszej wizycie monitorującej, z wyjątkiem zalecenia dotyczącego zamieszczenia w raporcie końcowym informacji o osiągniętych celach projektu, które pozostaje do zrealizowania wraz ze złożeniem raportu końcowego (termin na złożenie raportu końcowego to 31 marca 2015 r.).

W piśmie skierowanym do CKPŚ (w dniu 18 września 2013 r.) po przeprowadzeniu drugiej wizyty monitorującej, przedstawiciel KE stwierdził m.in., że realizacja projektu przebiega pomyślnie. Jednocześnie, w piśmie tym (w związku z planowanym, do końca 2013 r., osiągnięciem poziomu wydatków wynoszącym 150% płatności zaliczkowej) dokonano przesunięcia wymaganego terminu złożenia przez CKPŚ Raportu śródkresowego, z 30 września 2013 r. na 31 stycznia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 323-325, 562, 692-693)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Określenie, w Zarządzeniu Dyrektora CKPŚ Nr 9/2011/19, że dowody księgowe ujmowane są w miesiącu zdarzenia gospodarczego z wyjątkiem dokumentów, które wpłyną do CKPŚ po zakończonym okresie sprawozdawczym, a dowody dotyczące zdarzenia gospodarczego danego miesiąca, które wpłynęły do CKPŚ w kolejnym miesiącu, ujmują się w miesiącu wpływu dowodu. Jest to niezgodne z art. 20 ust. 1 ustawy o *rachunkowości*, który stanowi, że do ksiąg rachunkowych danego okresu wprowadza się wszystkie zdarzenia, które wystąpiły w tym okresie. W praktyce zasada określona w ww. zarządzeniu Dyrektora CKPŚ nie była stosowana. Dowody księgowe, które wpłynęły przed terminem sporządzenia sprawozdania (12 dzień miesiąca następnego po miesiącu objętym sprawozdaniem), a dotyczyły zdarzenia gospodarczego poprzedniego miesiąca, były ujmowane w księgach rachunkowych miesiąca zgodnego z datą wystąpienia operacji gospodarczej.

Zastępca Dyrektora w wyjaśnieniach podała m.in., że zapis w Zarządzeniu Dyrektora CKPŚ oznacza, iż wszystkie dowody księgowe, które wpłyną do CKPŚ w pierwszych i następnych dniach miesiąca, a dotyczą zdarzeń gospodarczych poprzedniego miesiąca, do dnia jego

¹⁹ Zarządzenie w sprawie zmiany Zarządzenia nr 1/2011 Dyrektora CKPŚ z dnia 1 lutego 2011 r. w sprawie zasad prowadzenia ksiąg rachunkowych w zakresie ewidencjonowania kosztów i przychodów związanych z dotacjami zewnętrznymi, stosownie do wymogów określonych w umowach o dotacje i/lub wytycznych programów pomocowych.

zamknięcia ujmując się w księgach rachunkowych memoriałowo zaliczając do okresu objętego sprawozdaniem. Okresem objętym sprawozdaniem w CKPŚ jest danym miesiąc kalendarzowy, a termin zakończenia okresu sprawozdawczego, tj. zamknięcia ksiąg rachunkowych przypada na 12 dzień miesiąca następnego.

(dowód: akta kontroli str. 970-973, 1143-1193)

2. System finansowo-księgowy stosowany w CKPŚ nie spełniał wymogów określonych w ustawie o rachunkowości w zakresie kompletności zapisów księgowych. Było to niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 1 ustawy o rachunkowości, który stanowi, że zapis księgowy powinien zawierać datę operacji gospodarczej.

Dyrektor Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych w wyjaśnieniach podał m.in., że „ze względu na techniczne ograniczenia podczas księgowania dokumentów na wydrukach z ewidencji księgowej w systemie SILP widnieje data wystawienia dokumentu, data wpływu oraz data faktycznego księgowania”.

(dowód: akta kontroli str. 1051-1051a, 1224-1226, 1395-1397)

3. Dokonanie korekty na dowodzie księgowym (faktura nr 70/04/2012 z dnia 30 kwietnia 2012 r.) w sposób niezgodny z art. 25 ust 1 ustawy o rachunkowości, który stanowi, że stwierdzone błędy w zapisach poprawia się przez skreślenie dotychczasowej treści i wpisanie nowej, z zachowaniem czytelności błędnego zapisu, oraz podpisanie poprawki i umieszczenie daty.

Zastępca Dyrektora CKPŚ podała w wyjaśnieniach m.in., że poprawka przy użyciu korektora została sporządzona podczas opisu merytorycznego przez specjalistę ds. public relations. Ze względu na odbiegający od aspektów księgowych charakter pracy specjalisty oraz brak znajomości przepisów wynikających z art. 25 ust. 1 ustawy o rachunkowości, pracownik błędnie dokonał poprawki w zakresie numeru umowy projektu.

(dowód: akta kontroli str. 779-784, 1395-1397)

4. Zamieszczenie w Sprawozdaniu z realizacji przedsięwzięcia (stanowiącym załącznik do przekazanego do NFOŚiGW przez CKPŚ²⁰, rozliczenia częściowego dofinansowania w formie dotacji, tzw. wniosku o płatność), w tabeli dotyczącej stanu zaawansowania projektu, błędnych danych dotyczących liczby osób, którym zapewniono wyżywienie w trakcie spotkań promocyjno-szkoleniowych. W sprawozdaniu podano wykonanie działania pn. „Wyżywienie uczestników spotkań promocyjno-szkoleniowych” w liczbie 1000, przy planowanych 1163. Z tej samej tabeli wynika, że zorganizowano dotychczas dwa z 22 zaplanowanych spotkań szkoleniowych (łącznie dla 100 osób). Sprawozdanie ze stanu realizacji przedsięwzięcia zostało podpisane przez Dyrektora CKPŚ, który wyjaśnił: „Jest to oczywista omyłka pisarska. Poprawna wartość powinna wynosić 100. Jednocześnie informuję, iż do przedmiotowego wniosku o płatność Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej nie wniósł uwag.”

(dowód: akta kontroli str. 443-455, 471-497)

5. Podanie, w dwóch protokołach z postępowań o udzielenie zamówienia publicznego²¹ błędnej informacji o 100 % udziale środków z Unii Europejskiej w wartości zamówienia, podczas gdy w załączniku do umowy z NFOŚiGW (załącznik pn.: Harmonogram rzeczowo-finansowy), założono, że wydatki na ww. zamówienia zostaną poniesione przy wsparciu finansowym NFOŚiGW. Ww. protokoły zostały zaakceptowane przez kierownika zamawiającego, tj. dyrektora CKPŚ, który podał w wyjaśnieniach: „W trakcie sporządzania przedmiotowego protokołu doszło do oczywistej omyłki. Omyłka ta wyniknęła z faktu, że zamówienie było realizowane w ramach projektu, który jest współfinansowany przez Unię Europejską i taka informacja wynika z protokołu. Zapewniam, iż zespół projektowy dołoży wszelkich starań aby podobne omyłki nie miały miejsca w przyszłości.”

(dowód: akta kontroli str. 443-455, 471-497, 608-609, 677-679, 1355-1362)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

²⁰ Pismo znak: DL/lpo/3652-1850/13 z 14 czerwca 2013 r.

²¹ tj. w protokole z dnia 22 stycznia 2013 r. (znak sprawy: DL/2710/060-1/12) i protokole z dnia 12 października 2012 r. (znak sprawy: CKPŚ/2710/020-3/12).

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na niskie wykonanie przez CKPŚ kosztów w porównaniu do zapisów w harmonogramie rzeczowo-finansowym projektu, będącym załącznikiem do umowy z NFOŚiGW.

Koszty ogółem poniesione od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2013 r. wyniosły 1.511.735,59 zł, tj. 40,9 % kosztów planowanych (wg pierwotnego harmonogramu) do poniesienia w ww. okresie (3.689.643,0 zł). W największym stopniu – 91,5% zrealizowano koszty wynagrodzeń osobowych, które wyniosły 655.937,08 zł (plan 716.484,0 zł). Natomiast koszty materiałów zużywalnych zrealizowano na poziomie 21,3% planu (74.868,5 zł przy 350.817,0 zł planowanych), koszty podróży służbowych i utrzymania zrealizowano w 26,6% planu, koszty wsparcia zewnętrznego zrealizowano w 29,2% planu, a koszty overheads (pośrednie) na poziomie 35,2% planu.

(dowód: akta kontroli str.1565-1566)

Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora CKPŚ: „...wynika to z mniejszych (niż zakładano na etapie sporządzania wniosku) kosztów realizacji zamówień (oszczędności na przetargach), a także z przesunięcia wydatkowania środków na produkcję filmów, wynikającym z długiego czasu poświęconego na przygotowanie założeń merytorycznych a także na przeprowadzenie procesu wyboru wykonawcy. Należy jednak zaznaczyć, iż zmiany w harmonogramie rzeczowo-finansowym zostały zaakceptowane przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.”

(dowód: akta kontroli str. 471-497, 1558-1560)

NFOŚiGW zaakceptował zmiany w harmonogramie wydatków w dniu 26 sierpnia 2013 r.²², modyfikując m.in. wysokość kwot dofinansowania w pozostałych okresach rozliczeniowych w 2013 r. i 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1367-1369)

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 Kontroli*²³, wnosi o:

- 1) zamieszczanie logo programu LIFE+ na wszystkich dokumentach wytworzonych w ramach realizowanego projektu, dofinansowywanego ze środków Instrumentu finansowego LIFE+;
- 2) podawanie rzetelnych danych w Sprawozdaniach z realizacji przedsięwzięcia przekazywanych do NFOŚiGW;
- 3) rzetelne sporządzanie protokołu z prowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego;
- 4) doprowadzenie do zgodności z przepisami ustawy o *rachunkowości* zapisów w wewnętrznych uregulowaniach CKPŚ;
- 5) podjęcie działań w celu doprowadzenia systemu finansowo-księgowego do zgodności z wymogami wynikającymi z ustawy o *rachunkowości*;
- 6) dokonywanie poprawek i skreśleń na dowodach księgowych, zgodnie z obowiązującymi przepisami;
- 7) dokonanie aktualizacji informacji w zakładce „Kalendarz” na stronie internetowej realizowanego projektu LIFE+.

²² Pismo znak: NF/DML/MW/17904/2013.

²³ Dz. U. z 2012 r., poz.82 z późn. zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Środowiska 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 21 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 29 października 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska

Dyrektor
Anna Krzywicka

Kontrolerzy
Jolanta Zielińska
Główny specjalista k.p.

.....
Podpis

.....
Podpis

Kornel Drabarek
Główny specjalista k.p.

.....
Podpis