



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Departament Środowiska

KSI.410.007.02.2015  
P/15/054

**Tekst jednolity\***

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

- \* Uwzględniono zmiany wprowadzone Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 13 maja 2016 r.



## I. Dane identyfikacyjne kontroli

|                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Numer i tytuł kontroli              | P/15/054 – Wykorzystanie środków publicznych na działania dotyczące ochrony przyrody i edukacji ekologicznej                                                                                                                                                                     |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Departament Środowiska                                                                                                                                                                                                                                |
| Kontrolerzy                         | Agnieszka Kołakowska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 96882 z dnia 17 listopada 2015 r.<br><br>Jacek Szymański, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96878 z dnia 29 października 2015 r.<br><br>(dowód: akta kontroli str. 1-2) |
| Jednostka kontrolowana              | Polskie Towarzystwo Ochrony Przyrody „Salamandra” w Poznaniu, ul. Stolarska 7 lok. 3, 60-788 Poznań, zwane dalej PTO „Salamandra” lub „PTOP”.                                                                                                                                    |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Andrzej Kepel, Prezes Zarządu PTO „Salamandra”<br><br>(dowód: akta kontroli str. 5-15)                                                                                                                                                                                           |

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>1</sup> działalność PTO „Salamandra” w zbadanym zakresie.

W kontrolowanym okresie realizowano 42 projekty w zakresie ochrony przyrody i edukacji ekologicznej. Szczegółowe badanie pięciu projektów wykazało, że były one realizowane zgodnie z zawartymi umowami o dofinansowanie. Wykonanie trzech spośród ww. pięciu projektów zostało zakończone, a zakładane efekty rzeczowe i ekologiczne zostały osiągnięte. Sposób prowadzenia ewidencji księgowej umożliwiał wyodrębnienie wydatków poniesionych w ramach poszczególnych projektów według źródeł ich finansowania.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- dwukrotnego wyboru wykonawców na podstawie ofert zawierających niewłaściwe daty;
- utrzymywania w 2015 r. w ewidencji finansowo-księgowej zapisów księgowych niespełniających wymogu trwałości, co było niezgodne z art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>2</sup>.

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

<sup>2</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 330 z późn. zm.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Kompletność i terminowość wykonania określonych umowami zadań

Opis stanu  
faktycznego

PTOP „Salamandra” realizowało w kontrolowanym okresie 42 projekty, w tym trzy finansowane z udziałem środków europejskich Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007–2013 (PO IiŚ). W okresie objętym kontrolą sześć projektów, o dofinansowanie których aplikowała jednostka, nie uzyskało dofinansowania. Z realizacji trzech projektów zrezygnowano i nie podpisano umów (z Urzędem Miasta Poznań), ponieważ przyznane dofinansowanie nie zapewniało ich wykonania.

Całkowita wartość 42 realizowanych projektów wyniosła 7.012.658,15 zł, w tym dofinansowanie ze środków PO IiŚ – 3.001.326,96 zł i dofinansowanie krajowe – 3.262.511,94 zł ze środków: Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW); Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Poznaniu, Gdańsku, Białymstoku i Zielonej Górze; Miasta Poznań; Kuratorium Oświaty w Poznaniu; Powiatu Czarnkowsko-Trzcianeckiego.

(dowód: akta kontroli str. 16-18, 27-30)

PTOP „Salamandra” nie posiadało etatowych pracowników merytorycznych. Pracownikami etatowymi były wyłącznie Główna Księgowa oraz Redaktor Naczelna Magazynu Przyrodniczego SALAMANDRA.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że „PTOP „Salamandra” dysponuje wysoko wyspecjalizowaną kadrą, umożliwiającą realizację prowadzonych projektów na wysokim poziomie merytorycznym i sprawnie organizacyjnie. Kadra realizująca projekty to nie tylko osoby zatrudnione na stałe, ale także stali regularni lub okazjonalni współpracownicy oraz wolontariusze. (...) Każdorazowo przed przystąpieniem do nowego projektu Zarząd PTOPI „Salamandra” rozważa, czy dysponuje lub będzie w stanie pozyskać współpracowników, gwarantujących sprawną i poprawną merytorycznie realizację tego przedsięwzięcia.”. Z PTOPI „Salamandra” stale, na podstawie długotrwałych umów zlecenia, w okresie objętym kontrolą współpracowało 13 osób. Grono stałych współpracowników to absolwenci takich kierunków studiów jak biologia lub ochrona środowiska, w tym jedna osoba ze stopniem naukowym doktora habilitowanego, trzy ze stopniem doktora. W ww. grupie są ornitologowie, chiropterologowie, specjaliści od małych zwierząt, specjaliści w zakresie ochrony gatunkowej, prawa ochrony przyrody, ocen oddziaływania na środowisko oraz monitoringu przyrodniczego. Dokonania zawodowe ww. osób obejmowały m.in. kierowanie lub udział w realizacji dużych programów w dziedzinie ochrony przyrody (w tym w zakresie reintrodukcji susła moręgowanego, popielicy), działalność naukową, ekspercką i wydawniczą.

Według wyjaśnienia Prezesa Zarządu, w latach 2013–2015, PTOPI „Salamandra” było podwykonawcą w ramach pięciu projektów:

- „Monitoring ptaków, w tym monitoring obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 – faza IV”, realizowany przez Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków, a dofinansowany ze środków NFOŚiGW. Zakres prac wykonywanych przez kontrolowaną jednostkę to monitoring noclegowisk gęsi – opracowanie metodyki, prace terenowe, opracowanie wyników;
- „Kampania edukacyjno-informacyjna „ginące gatunki”, realizowany przez Firmę Banzai Rafał Szczytkowski, a dofinansowany ze środków NFOŚiGW. PTOPI

„Salamandra” realizowało część zadań i nadzór merytoryczny nad całością projektu w zakresie CITIES<sup>3</sup> i EU-WTR;

- „Prenumerata czasopism ekologicznych dla szkół i ośrodków edukacyjnych na terenie województwa dolnośląskiego” – trzy projekty realizowane w poszczególnych latach 2013–2015 przez Fundację Ekologiczną Silesia, a dofinansowane ze środków WFOŚiGW Wrocław. PTOPI był dostawcą „Magazynu Przyrodniczego Salamandra” do placówek edukacyjnych na obszarze województwa dolnośląskiego.

(dowód: akta kontroli str. 16-26, 65-67, 69, 71-127, 140-144)

W toku kontroli przeanalizowano realizację pięciu projektów. Stwierdzono, że w PTOPI brak było dokumentacji stanowiącej podstawę oszacowania wartości projektów poddanych szczegółowemu badaniu.

(dowód: akta kontroli str. 545)

#### **a) Reintrodukcja i ochrona susła moręgowanego w Polsce, etap IV**

Celem projektu była kontynuacja prowadzonych prac w zakresie reintrodukcji i ochrony susła moręgowanego, m.in. poprzez pozyskanie susłów z populacji zamieszkującej na Słowacji, ich rozród, wsiedlanie na przygotowane siedliska oraz monitoring zasiedlonych kolonii.

PTOPI wystąpiło 20 września 2010 r. do Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych (CKPŚ) z wnioskiem o dofinansowanie ww. projektu ze środków PO IiŚ. Autorami wniosku byli członkowie PTOPI (m.in. Prezes Zarządu). Wartość projektu oszacowano na 849.303,60 zł. Wniosek przed zawarciem umowy był uzupełniany i poprawiany (w terminach określonych przez CKPŚ) w zakresie m.in. opinii GDOŚ oraz oświadczenia o kwalifikowalności podatku VAT. Umowa nr POIS.05.01.00-00-330/10, zawarta z CKPŚ 22 grudnia 2011 r., określiła całkowity koszt projektu na kwotę zgodną z wnioskiem w całości jako wydatki kwalifikowane, w tym dofinansowanie ze środków PO IiŚ w wysokości 85% tych kosztów oraz współfinansowanie ze środków NFOŚiGW w wysokości 15% kosztów.

Ww. umowa o dofinansowanie była do dnia zakończenia kontroli aneksowana czterokrotnie (piąty aneks w fazie opracowania) m.in. w związku z rozszerzeniem zakresu i wzrostem wartości projektu o 216.381,00 zł, tj. do kwoty 1.065.684,60 zł. Do projektu wprowadzone zostały nowe zadania, m.in.: sprowadzenie dodatkowych zwierząt ze Słowacji, dodatkowy monitoring ochronny skutków reintrodukcji na stanowisku w Jemielnie, aktualizacja monografii o susle moręgowanym. Tym samym wartość dofinansowania projektu ze środków PO IiŚ została ustalona na kwotę 905.814,06 zł.

PTOPI zawarło także, 2 stycznia 2012 r., umowę nr 3/2012/Wn-50/OP-RE-PS/D z NFOŚiGW o współfinansowanie projektu w kwocie 127.908,06 zł. Do dnia zakończenia kontroli w jednostce oczekiwano na decyzję Zarządu NFOŚiGW w sprawie akceptacji zwiększenia dofinansowania do kwoty 159.852,69 zł, tj. o 31.944,63 zł.

<sup>3</sup> **Konwencja o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem** (ang. *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, CITES*), **Konwencja Waszyngtońska** – międzynarodowy układ kontrolujący transgraniczny handel różnymi gatunkami roślin i zwierząt oraz wytworzonymi w Unii Europejskiej przepisy CITES są implementowane przez rozporządzenie Rady (WE) nr 338/97 z dnia 9 grudnia 1996 r. w sprawie ochrony gatunków dzikiej fauny i flory w drodze regulacji handlu nimi oraz przez kilka powiązanych z nim rozporządzeń wykonawczych Komisji (WE).

Poza tym siedmiokrotnie aktualizowano Harmonogram Realizacji Projektu (HRP), m.in. z powodu przesunięcia terminów realizacji niektórych działań w zakresie organizacji i przeprowadzenia szkolenia dla osób prowadzących prelekcje na temat projektu, wykonania i posadowienia tablic informacyjnych.

Projekt pozostawał w trakcie realizacji zgodnie z warunkami umowy, w tym HRP, ze zmianami wprowadzonymi aneksami.

(dowód: akta kontroli str. 366-386)

#### **b) Utrwalanie efektów ekologicznych w programie reintrodukcji i ochrony susła moręgowanego w Polsce**

Celem projektu była kontynuacja działań zmierzających do reintrodukcji, a także ochrony susła moręgowanego w Polsce, realizowanych we wcześniejszych projektach PTOP. Działania te obejmowały wzmocnienie populacji poprzez wsiedlanie dodatkowych susłów, utrzymanie odpowiedniego stanu siedlisk poprzez koszenie traw i usuwanie biomasy, monitoring liczebności, prowadzenie dla mieszkańców prelekcji na temat reintrodukcji susła.

Wniosek o dofinansowanie ww. projektu ze środków NFOŚiGW złożony został do Funduszu 31 maja 2013 r. Autorami wniosku byli członkowie PTOP. Wartość projektu oszacowano na 492.200,00 zł. Wniosek przed zawarciem umowy był z inicjatywy NFOŚiGW modyfikowany w zakresie: kalkulacji kosztów, zmniejszenia kwoty dofinansowania, zakresu projektu oraz uzupełnienia brakujących dokumentów. Umowa nr 89/2014/WN-15/OP-RE-EF/D zawarta z NFOŚiGW w dniu 20 lutego 2014 r. określiła całkowity koszt projektu na kwotę 288.260,00 zł, w całości jako wydatki kwalifikowane.

W związku ze zmniejszeniem dofinansowania wnioskowany pierwotnie zakres projektu uległ ograniczeniu lub zmianom, m.in. zrezygnowano z renowacji wieży i altany obserwacyjnej, wypasu zwierząt na murawach w Kamieniu Śląskim i Głębolicach – w zamian zaplanowano tańsze koszenie.

PTOP wystąpiło do NFOŚiGW z propozycją zmian w projekcie. Do dnia zakończenia kontroli nie otrzymano informacji o zaakceptowaniu przez NFOŚiGW przesunięcia środków na realizację dodatkowych działań w związku z rezygnacją z przeprowadzenia letniego i jesiennego monitoringu liczebności w Jakubowie Lubieńskim (po wiosennym monitoringu na tym stanowisku stwierdzono zanik kolonii).

Projekt znajdował się w końcowym etapie realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 366-378, 386-387)

#### **c) Utrwalanie efektów ekologicznych projektu reintrodukcji popielicy w Puszczy Bukowej**

Celem projektu była kontynuacja działań zmierzających do przywrócenia popielicy w lasach Polski Zachodniej, w szczególności Puszczy Bukowej, realizowanych we wcześniejszych projektach PTOP. Działania te obejmowały wzmocnienie populacji poprzez wsiedlanie dodatkowych popielic, dokarmianie, dosadzanie owocodajnych drzew i krzewów.

Wniosek o dofinansowanie ww. projektu ze środków NFOŚiGW złożono 30 stycznia 2012 r. Autorami wniosku byli członkowie PTOP (m.in. Wiceprezes Zarządu). Nie wprowadzano zmian w złożonym wniosku o dofinansowanie w trakcie jego oceny przez NFOŚiGW. Całkowita wartość projektu określona we wniosku wyniosła 289.300,00 zł. NFOŚiGW przyznał dofinansowanie w kwocie 116.840,00 zł, tj. o 172.460,00 zł mniej. W związku z tym na etapie negocjacji warunków umowy o dofinansowanie wprowadzono korekty harmonogramu rzeczowo-finansowego,

m.in. zrezygnowano z zakupu pułapek żywołownych, odbiornika telemetrycznego, zmniejszono liczbę planowanych do zakupu skrzynek nadrzewnych i sadzonek drzew, obniżono koszty osobowe. Umowę dotacji nr 673/2012/Wn-15/OP-RE-EF/D podpisano z WFOŚiGW 15 października 2012 r. na kwotę 116.840,00 zł.

Realizację projektu zakończono, zgodnie z warunkami umowy. W trakcie wykonywania projektu nie dokonywano zmian umowy, w tym nie zmieniano harmonogramu rzeczowo-finansowego.

(dowód: akta kontroli str. 166-183)

#### **d) Przywrócenie celu ochrony w obszarze Natura 2000 Kopanki**

Celem projektu było zapoczątkowanie próby przywrócenia celu ochrony w obszarze Natura 2000 Kopanki m.in. poprzez eksperymentalne działania zmierzające do przywrócenia kolonii rozrodczej nietoperzy na strychu szkoły podstawowej w Kopankach, prowadzenie monitoringu chiropterologicznego aktywności nietoperzy w otoczeniu Kopanek przy zastosowaniu sprzętu do rejestrowania głosów nietoperzy.

Wniosek o dofinansowanie ww. projektu ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Poznaniu złożono 30 stycznia 2013 r. Autorem wniosku był członek PTOP (Wiceprezes Zarządu). Nie wprowadzano zmian w złożonym wniosku o dofinansowanie w trakcie jego oceny przez WFOŚiGW w Poznaniu.

Wartość projektu określona we wniosku wyniosła 53.070,00 zł, w tym dofinansowanie 45.870,00 zł. WFOŚiGW w Poznaniu przyznał dofinansowanie w kwocie 20.000,00 zł. W związku z tym na etapie negocjacji warunków umowy o dofinansowanie wprowadzono korekty harmonogramu rzeczowo-finansowego, m.in. skrócono okres realizacji projektu z dwóch lat do jednego roku, zrezygnowano z nagrywania głosów nietoperzy w innych znanych koloniach oraz ograniczono koszty nocnego monitoringu aktywności nietoperzy w okolicach Kopanek. Umowę dotacji nr 68/U/400/420/2013 podpisano z WFOŚiGW w Poznaniu 30 lipca 2013 r. Całkowity koszt projektu został określony na 28.200,00 zł, z tego dofinansowanie – 20.000,00 zł, a wkład własny PTOP 8.200,00 zł. Umowa była dwukrotnie aneksowana. Pierwszym aneksem przedłużono okres realizacji projektu na 2014 r. bez zmiany całkowitych jego kosztów i poziomu dofinansowania przez WFOŚiGW. Zmiana ta była niezbędna, ponieważ sprzęt do odtwarzania głosów nietoperzy musi zacząć działać najpóźniej w kwietniu, aby odtwarzanie głosów tych zwierząt trwało w czasie formowania się kolonii rozrodczych. Po podpisaniu umowy o dofinansowanie w lipcu 2013 r. nie można było rozpocząć badań, bo w tym okresie samice nietoperzy kończą opiekować się potomstwem. Tym samym zmiany wprowadzone ww. aneksem były niezbędne z powodów merytorycznych.

Drugi aneks wynikał z przesunięcia kwot między zadaniami (bez zmian kosztów całkowitych).

Projekt zakończono zgodnie z warunkami umowy, ze zmianami wprowadzonymi aneksami.

(dowód: akta kontroli str. 165, 184-191)

#### **e) Działalność edukacyjna w Rezerwacie Meteoryt Morasko w Poznaniu**

Celem projektu było utrzymanie ścieżki przyrodniczo-edukacyjnej w Rezerwacie Meteoryt Morasko w dobrym stanie, przeprowadzenie 20 zajęć dla uczniów szkół poznańskich oraz uczestników kolonii letnich organizowanych przez poznańskie domy kultury.

Wniosek o dofinansowanie ww. zadania publicznego złożono w Urzędzie Miasta Poznania 7 marca 2013 r., a następnie skorygowano z inicjatywy Urzędu Miasta odnośnie do planowanego terminu jego realizacji (termin wskazany we wniosku – od 2 maja do 15 listopada 2013 r. zmieniono na termin od 13 maja do 15 listopada 2013 r.). Autorem wniosku był członek PTOP „Salamandra”. Wartość projektu oszacowano na 6.900,00 zł.

Umowa nr OS-IV.526.8.2013 Fn 4376/13 na wykonanie zadania publicznego (umowa dotacji) została zawarta z Prezydentem Miasta Poznania 13 maja 2013 r. na kwotę 6.900,00 zł, stanowiącą w 100% koszty kwalifikowane. Przedmiotowa umowa nie była aneksowana w trakcie realizacji projektu.

Projekt zrealizowano terminowo zgodnie z warunkami umowy. Pismem z dnia 27 marca 2014 r. znak OS-IV.526.8.2013 WOŚ UM Poznania poinformował o akceptacji sprawozdania i o całkowitym rozliczeniu dotacji. Powyższy projekt był kolejnym projektem o ww. zakresie prowadzonym przez PTOP na terenie rezerwatu, którym kontrolowana jednostka opiekuje się od kilkunastu lat.

(dowód: akta kontroli str. 196-210, 261)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w PTOP „Salamandra” nie dokumentowano czynności prowadzących do ustalenia wartości szacunkowej projektów. Kierownicy wszystkich objętych szczegółowym badaniem projektów wyjaśniali, że nie ma obowiązku gromadzenia i przechowywania dokumentów, na podstawie których szacowane są koszty projektów. Określanie kosztów przeprowadzane jest w oparciu o doświadczenia z wcześniejszych podobnych projektów, rozeznanie aktualnych cen (najczęściej w internecie), pytania o szacunkowe koszty zadań kierowane do firm i osób wykonujących podobne usługi (w różnej formie – najczęściej telefonicznie). Według składających wyjaśnienia, poprawność oszacowania poszczególnych kosztów jest oceniana przez ekspertów jednostki finansującej, na etapie oceny merytorycznej i finansowej projektu. Jeżeli niektóre koszty zostaną przez finansującego uznane za oszacowane nieprawidłowo, przeprowadzane są negocjacje i kwota dotacji jest czasami zmniejszana w stosunku do kwoty wnioskowanej.

Prezes Zarządu PTOP wyjaśnił, że *„Sposób szacowania wartości zadań i kalkulacje poszczególnych kosztów stanowią zwykle element wniosku lub są przedstawiane na późniejszym etapie negocjacji z jednostką dotującą, dotyczących wielkości dofinansowania. Takimi kalkulacjami zwykle dysponujemy i stanowią one podstawę dalszego wydatkowania środków. (...) Nasze Towarzystwo ma obowiązek stosować ustawę o zamówieniach publicznych w bardzo rzadkich przypadkach – gdy wynika to z umowy z dotującym i tylko w odniesieniu do dużych jednorazowych wydatków. W pozostałych przypadkach zastosowanie ma Kodeks cywilny, nasze wewnętrzne zasady dotyczące oszczędnego wydatkowania środków i ew. szczególne zasady wynikające z umowy z dotującym. (...) Oczywiście autorzy wniosku robią notatki w trakcie konstruowania budżetu projektu, jednak w momencie wysyłania wniosku to on i zawarta w nim kalkulacja stanowi prognozę kosztową, a notatki zazwyczaj w ramach porządkowania trafiają na makulaturę. Z chwilą podpisania umowy dotacyjnej, przyjęty w niej harmonogram rzeczowo-finansowy staje się podstawą szacowania kosztów przed dokonaniem rozeznania rynku. (...) Koszty wykonania zadania bądź zakupu nie powinny być wyższe od tych przewidzianych w harmonogramie. Gdyby z jakiś przyczyn okazało się inaczej, istotne zwiększenie kosztów danego zadania wymaga uprzedzającej zgody jednostki finansującej,*



*a wniosek o taką zmianę musi być uzasadniony – w tym wynikami rozpoznania rynku. Zaznaczamy, że unikanie zbędnych, dodatkowych procedur i wytwarzania oraz gromadzenia niewymaganych przez nikogo dokumentów, wynika nie tylko z potrzeby efektywnego i oszczędnego wykorzystywania skromnych sił i środków, jakimi dysponujemy, ale i z poważnie przez nas traktowanej dążności do ochrony lasów m.in. poprzez oszczędzanie papieru.”*

Zdaniem NIK, niedokumentowanie czynności prowadzących do ustalenia wartości szacunkowej projektów, w tym analizy rynku, uniemożliwia dokonanie pełnej i obiektywnej oceny realizacji zadań współfinansowanych ze środków publicznych. Należy zwrócić także uwagę, że szacowanie wartości projektu jest istotnym elementem wniosku o dofinansowanie, który po zaakceptowaniu jest podstawą zawarcia umowy.

(dowód: akta kontroli str. 172-173, 185-186, 202-203, 372-373, 504-506)

#### Ocena częściowa

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

## 2. Gospodarność i legalność wykorzystania środków finansowych

Opis stanu faktycznego

Uchwałami Zarządu PTOP „Salamandra” nr 2011/05/03 i nr 2011/17/2 zostały ustalone odpowiednio: „*Procedura przetargowa przyjęta przez Zarząd PTOP „Salamandra” do stosowania w odniesieniu do zamówień w ramach projektu Reintrodukcja i ochrona susła moregowanego w Polsce – etap IV*”; „*Tryb postępowania przy zawieraniu umów w ramach projektów finansowanych ze środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, w przypadku których na podstawie umowy z dotującym i odrębnych przepisów nie stosuje się procedury przetargowej*” – określone w tym dokumencie zasady obowiązywały przy realizacji projektów „*Reintrodukcja i ochrona susła moregowanego w Polsce – etap III i etap IV*”; „*Reintrodukcja popielicy w Polsce Zachodniej – etap III*”; „*Reintrodukcja mieczyka błotnego (Gladiolus palustris) w Wielkopolsce – etap I*”.

W odniesieniu do zamówień udzielanych w ramach innych projektów obowiązywały zasady określone uchwałą Zarządu PTOP „Salamandra” nr 2011/04/1 w sprawie zasad ponoszenia wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 62-64, 162-164)

W objętych szczegółowym badaniem projektach, od ok. 50% do ponad 70% umów cywilnoprawnych na wykonanie określonych prac związanych z tymi projektami, zawarte było z osobami stale współpracującymi z PTOP lub będącymi jego członkami. Część z tych osób była stroną ww. umów jako osoby fizyczne prowadzące jednoosobową działalność gospodarczą (m.in. Prezes Zarządu, Wiceprezes Zarządu). Składanie ofert przez te osoby poprzedzone było, publikowanym na stronie internetowej PTOP, ogłoszeniem o zamiarze udzielenia zamówienia.

Prezes Zarządu wyjaśnił m.in., że „*Towarzystwo rozważało możliwość zamieszczania ogłoszeń w innych serwisach, jednak od kilku lat jest to praktycznie zbędne. Obecnie na rynku funkcjonują firmy, które regularnie (codziennie) monitorują strony internetowe różnych instytucji i organizacji, na których są zamieszczane ogłoszenia o rozeznaniach rynku i przetargach. Wiemy, że serwisy te monitorują także stronę internetową naszego Towarzystwa. Znalezione oferty są przysyłane do subskrybentów na podstawie wybranych tematów czy słów kluczowych. Oznacza to, że niezależnie od miejsca umieszczenia oferty, trafia ona*

do wielu potencjalnie zainteresowanych osób czy firm, i to nie tylko tych, które samodzielnie wchodzi na naszą stronę internetową, ale i tych, które poszukując zleceń subskrybują tego typu serwisy. Zamieszczanie ogłoszeń w innych serwisach wprowadzałoby tylko zamieszanie, gdyż nasze ogłoszenie byłoby wyfiltrowywane i przesyłane do zainteresowanych wielokrotnie, co jest bardzo źle odbierane i generuje negatywny odbiór jednostki stosującej taką praktykę. (...). Zamieszczanie ogłoszeń na własnej stronie jest m.in. rekomendowane przez CKPŚ dla wydatkowania środków z POLiŚ. Zamieszczanie na cudzych serwisach jest zasadniczo płatne, a Towarzystwo nie ma środków na tego typu wydatki. Wyjątek stanowią niektóre przetargi, które w przypadku środków z POLiŚ jesteśmy zobowiązani publikować także w Europejskim Biuletynie Zamówień Publicznych, zamieszczonym w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich. Dotyczy to jednak wyłącznie zleceń o znacznie większej wartości. Zaznaczamy jednocześnie, że na nasze ogłoszenia dość regularnie zgłasza się więcej wykonawców (tak było także w przypadku niektórych zamówień objętych kontrolą – np. budowa ogrodzenia w Jemielnie – 4 oferty). Niewielka liczba ofert jest charakterystyczna przede wszystkim w odniesieniu do zleceń wymagających specjalistycznej wiedzy czy umiejętności (np. dot. chwywania dzikich zwierząt czy prowadzenia obserwacji przyrodniczych), zadań o większej złożoności (jak kierowanie projektem), ocenianych przez wykonawców jako trudne (np. koszenie podrostu krzewów lub koszenie wybiórcze, z omijaniem chronionych roślin) lub ocenianych jako mało opłacalne (np. koszenie i zabieranie biomasy z murawy kserotermicznej), a takie zadania występują w projektach dotyczących ochrony przyrody. Mała liczba oferentów jest odzwierciedleniem niewielkiej liczby potencjalnych wykonawców, którzy zwykle mają wystarczająco zleceń i są mniej zainteresowani niewielkimi zamówieniami od organizacji pozarządowej (...).

(dowód: akta kontroli str. 504, 506)

W kwestii zachowania zasady uczciwej konkurencji, w sytuacji gdy przedstawiciele zamawiającego składają oferty w odpowiedzi na ogłoszenie publikowane na stronie internetowej zamawiającego, Prezes Zarządu PTOP wyjaśnił m.in., że „Działania wykonywane przez stałych współpracowników (w tym będących członkami jego władz) są traktowane (zarówno przez nas, jak i przez większość grantodawców) – zgodnie z faktem – jako wykonywane przez Towarzystwo. W przypadku własnych pracowników organizacji pozarządowych powszechnie przyjmuje się, że niezależnie od formy zatrudnienia, która nie ma znaczenia merytorycznego, przy angażowaniu ich do projektów które przygotowali i które prowadzi ich organizacja nie trzeba kierować się zasadą konkurencyjności. (...) W przypadku jeśli jesteśmy zobowiązani do wyłaniania wykonawców w drodze rozeznania rynku z zachowaniem zasad konkurencji, a wg naszej wiedzy ktoś z Zarządu może być zainteresowany podjęciem się danego zadania, stosujemy następujące procedury, w celu zapewnienia uczciwej konkurencji:

- 1) osoba zainteresowana nie bierze udziału w procedurze wyłaniania wykonawcy;
- 2) stosujemy metodę rozeznania rynku poprzez zamieszczenie ogłoszenia na ogólnodostępnej stronie internetowej i dajemy odpowiednio długi czas na składanie ofert, (...) nie stosujemy w takich wypadkach zapytań o cenę kierowanych do grup potencjalnych wykonawców, by uniknąć podejrzeń o nieobiektywny dobór pytanych podmiotów;
- 3) unikamy stosowania kryteriów wyboru opartych na przesłankach ocennych, których punktacja mogłaby budzić wątpliwości co do obiektywności (...);

4) podpisywanie umów i zatwierdzenie wszystkich wypłat jest dokonywane przez dwóch innych członków Zarządu.

*Zasady te były konsultowane z instytucją finansującą i podlegały kilkukrotnym kontrolom, podczas których uwzględniano i analizowano fakt, że niektóre prace są powierzane członkom Zarządu Towarzystwa. Nie zgłaszano zastrzeżeń co do ich zgodności z wymaganiami, ani co do zgodności ich efektów z zasadą oszczędnego wydatkowania środków publicznych (...).*”

(dowód: akta kontroli str. 140, 144-146)

#### **a) Reintrodukcja i ochrona susła moręgowanego w Polsce, etap IV**

Do czasu zakończenia kontroli na realizację projektu wydatkowano ogółem 965.420,82 zł. Z tej kwoty do rozliczenia zgłoszono wydatki w wysokości 788.767,65 zł, z tego 670.452,50 zł ze środków PO LiŚ i 118.315,15 zł ze środków NFOŚiGW. Ostatni ze złożonych dotychczas wniosków zawierał wydatki poniesione do 31 lipca 2015 r.

W toku realizacji projektu w PTOP zawarto 59 umów cywilnoprawnych na łączną kwotę 752.257,73 zł. Przedmiotem ww. umów było m.in. zarządzanie projektem i nadzór nad jego wykonaniem, odłowy i sprowadzenie susłów do Polski, przeprowadzenie kontroli na stanowiskach susła, monitoring liczebności na stanowiskach susła, wykonanie ogrodzenia na stanowisku susła, zorganizowanie i przeprowadzenie obozów monitoringowych. Wykonawcami tych umów było łącznie 18 podmiotów gospodarczych i osób fizycznych. Spośród wszystkich zawartych umów cywilnoprawnych w ramach tego projektu, 38 umów (62,7%) zawarto z trzema stałymi współpracownikami PTOP, w tym dwie z tych osób (m.in. Prezes Zarządu PTOP) występowały w umowach jako osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą.

Informacja o zamiarze udzielenia zamówienia publikowana była w formie ogłoszenia na stronie internetowej PTOP „Salamandra”.

W przypadkach wpływu większej liczby ofert na wykonanie danego zamówienia, wyboru dokonywano kierując się kryterium najniższej ceny przy jednoczesnym spełnieniu wymagań formalnych, merytorycznych i technicznych. Szczegółowemu badaniu poddano dokumentację pięciu postępowań, przeprowadzonych w celu wyboru wykonawców zadań: kierownika projektu; odłowów i sprowadzenia do Polski susłów moręgowanych z populacji źródłowej na Słowacji; analizy zmienności genetycznej stada hodowlanego susła moręgowanego; wykonania ogrodzeń do wypasu zwierząt gospodarskich na stanowisku susła moręgowanego w Jemielnie; zakupu notebooka oraz projektora multimedialnego. Na wykonanie każdego z trzech pierwszych zadań otrzymano po jednej ofercie. Na pozostałe dwa zadania uzyskano po trzy oferty. Przeprowadzenie procedury wyboru wykonawców było zgodne z ustalonymi w PTOP zasadami.

W umowach cywilnoprawnych nie wprowadzono zapisów dotyczących sprawowania kontroli przez zleceniodawcę nad realizacją zamówienia. Jak wyjaśniła członek Zarządu PTOP i główny wykonawca projektu „Zasadniczo w umowach nie ma osobnych zapisów dotyczących kontroli realizacji. Kontrola postępu prac odbywa się na bieżąco. Ponieważ prace wykonywane są zwykle w miejscach ogólnodostępnych i często przy osobistej obecności kierownika projektu lub głównego wykonawcy – wprowadzanie odrębnych procedur kontrolnych byłoby niepotrzebne. Wprowadzanie takich zapisów mogłoby być uzasadnione w przypadku zadań długotrwałych i wieloetapowych, gdzie postępy prac można by kontrolować np. po zakończeniu kolejnych większych etapów. Takich zewnętrznych zleceń w tym projekcie jednak

nie było. Zasadnicza kontrola poprawności wykonania umowy jest dokonywana przy odbiorze dzieła/zadania.

Niezbędne zezwolenia i inne decyzje administracyjne (np. zezwolenia na chwytanie i przetrzymywanie susłów) są uzyskiwane przez Towarzystwo, a nie przez zleceniobiorcę, dlatego zapisy dotyczące uzyskania takich decyzji nie są uwzględniane w umowach. Towarzystwo uzyskiwało wszystkie niezbędne decyzje.

Za to, że zlecane prace są zgodne z prawem, odpowiada zleceniodawca, czyli Towarzystwo. Obowiązek przestrzegania przepisów o ochronie środowiska czy wszystkich innych przepisów wynika z mocy samego prawa. Nie widzieliśmy więc potrzeby zawierania dodatkowej klauzuli na ten temat w umowach.”.

Koszty zarządzania projektem wyniosły 209.600,00 zł, co stanowiło 19,7% jego wartości.

W ramach realizacji projektu zakupiono środki trwałe o łącznej wartości 39.983,50 zł, tj. dwie lunety Swarovski z okularem; projektor NEC; laptop Lenovo z pakietem office i akcesoriami.

Wnioski o płatność składane były za pomocą Generатора Wniosków.

Członek Zarządu PTOP i główny wykonawca projektu wyjaśniła, że „*Terminy oraz wysokość wypłat dofinansowania nie zawsze były zgodne z planem wystąpień o środki. Główną przyczyną opóźnień w wypłacie dofinansowania był długi czas oczekiwania na zatwierdzenie wniosków o płatność (dotyczy to tak zaliczki, jak i refundacji) związany z koniecznością przedstawienia wyjaśnień (dotyczących kwestii merytorycznych lub formalnych), wprowadzenia poprawek (takich jak poprawienie błędów rachunkowych lub w opisie dokumentów przedstawionych do rozliczenia) lub dosłania brakujących dokumentów. Plan wystąpień o środki był aktualizowany jednocześnie z harmonogramem.*”.

Wszystkie działania podejmowane w ramach projektu służyły jego realizacji. Projekt nie generował dochodów. Odseteki w kwocie 11,49 zł od środków wypłacanych zaliczkowo przez CKPŚ, a pozostających na koncie beneficjenta, pomniejszały wypłacane dofinansowanie.

Projekt jest w końcowej fazie realizacji.

Członek Zarządu PTOP i główny wykonawca projektu wyjaśniła, że efekt ekologiczny, m.in. przywrócenie lub zapewnienie ochrony właściwego stanu ekosystemów, ochrona obszarów Natura 2000, ochrona i reintrodukcja gatunku, poprawa warunków bytowania gatunku, utrzymanie bogatych florystycznie muraw zarośniętych w wyniku sukcesji, ochrona gatunku *ex-situ*, ograniczenie presji turystycznej, został osiągnięty.

(dowód: akta kontroli str. 128-133, 373-390, 443-502, 543)

#### **b) Utrwalanie efektów ekologicznych w programie reintrodukcji i ochrony susła moręgowanego w Polsce**

Na realizację projektu do dnia zakończenia kontroli wydatkowano 224.215,92 zł.

W toku realizacji projektu w PTOP zawarto 11 umów cywilnoprawnych na łączną kwotę 215.380,00 zł. Przedmiotem ww. umów było m.in. zarządzanie projektem, koszenie muraw, zorganizowanie i przeprowadzenie inwentaryzacji wiosennej na stanowiskach susła, wzmacnianie istniejących populacji susła moręgowanego na stanowisku w Kamieniu Śląskim.

Wykonawcą tych umów było łącznie sześć podmiotów gospodarczych, osób fizycznych i Fundacja. Spośród wszystkich zawartych umów cywilnoprawnych w ramach tego projektu, osiem umów (72,7%) zostało zawartych z trzema stałymi

współpracownikami PTOP, a jedna z tych osób występowała w umowach jako osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą.

Informacja o zamiarze udzielenia zamówienia publikowana była w formie ogłoszenia na stronie internetowej PTOP „Salamandra”. Szczegółowemu badaniu poddano dokumentację trzech postępowań przeprowadzonych w celu wyboru wykonawców koszenia łąk na stanowiskach w Głębowicach i Kamieniu Śląskim. W każdym z ww. postępowań wpłynęła tylko jedna oferta od tego samego oferenta, z którym następnie PTOP zawarło umowy.

W umowach cywilnoprawnych nie wprowadzono zapisów dotyczących sprawowania kontroli przez zleceniodawcę nad realizacją zamówienia. Członek PTOP wyjaśniła m.in., że kontrola postępu prac odbywa się na bieżąco, a sposób wykonania zadania oceniany jest przy odbiorze wykonanych prac.

Koszty zarządzania projektem wyniosły 28.080,00 zł, co stanowiło 9,7% jego wartości.

W ramach realizacji projektu nie dokonywano zakupów środków trwałych.

Zgodnie z zawartą z NFOŚiGW umową, środki stanowiące dofinansowanie projektu przekazywane były, jako refundacja poniesionych wydatków. Umowa nie przewidywała finansowania zaliczkowego. Projekt nie generował dochodów.

Projekt znajdował się w końcowym etapie realizacji. Jak wyjaśniła członek Zarządu PTOP efekt ekologiczny, tj. ochrona ekosystemów i ochrona gatunkowa, został osiągnięty.

(dowód: akta kontroli str. 373-378, 386-387, 391-426)

### **c) Utrwalanie efektów ekologicznych projektu reintrodukcji popielicy w Puszczy Bukowej**

Na realizację projektu wydatkowano ogółem 116.784,80 zł, tj. 99,9% przyznanego dofinansowania NFOŚiGW.

W toku realizacji projektu w PTOP zawarto 19 umów cywilnoprawnych na łączną kwotę 109.726,00 zł. Przedmiotem umów było m.in. zarządzanie projektem, sadzenie drzew owocowych, wykonanie skrzynek nadrzewnych, montaż klatek aklimatyzacyjnych, dokarmianie wsiedlonych popielic. Wykonawcami tych umów było łącznie 13 podmiotów gospodarczych i osób fizycznych. Spośród wszystkich zawartych umów cywilnoprawnych w ramach tego projektu, 10 umów (52,6%) zostało zawartych z czterema stałymi współpracownikami PTOP, w tym dwie z tych osób (m.in. Wiceprezes Zarządu PTOP) występowały w umowach jako osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą.

Informacja o zamiarze udzielenia zamówienia publikowana była w formie ogłoszenia na stronie internetowej PTOP „Salamandra”. Szczegółowemu badaniu poddano dokumentację sześciu postępowań przeprowadzonych w celu wyboru wykonawców dokarmiania reintrodukowanych popielic, wsiedlania popielic, dostawy sadzonek drzew owocowych, dostawy materiałów do sadzenia drzew, wykonania nadrzewnych skrzynek dla popielic, wykonania klatek aklimatyzacyjnych dla popielic. W każdym z ww. postępowań wpłynęła tylko jedna oferta, następnie PTOP zawierało umowy z ww. oferentami zgodnie z proponowanymi przez nich warunkami.

W umowach cywilnoprawnych nie wprowadzono zapisów dotyczących sprawowania kontroli przez zleceniodawcę nad realizacją zamówienia. Wiceprezes Zarządu PTOP wyjaśnił m.in., że kontrola postępu prac odbywa się na bieżąco, a sposób wykonania zadania oceniany jest przy odbiorze wykonanych prac.

Koszty zarządzania projektem wyniosły 10.620,00 zł, co stanowiło 9,1% jego wartości.

W ramach realizacji projektu nie dokonywano zakupów środków trwałych.

Zgodnie z zawartą z NFOŚiGW umową, środki stanowiące dofinansowanie projektu przekazywane były, jako refundacja poniesionych wydatków. Umowa nie przewidywała finansowania zaliczkowego.

Projekt został zakończony 13 listopada 2013 r. i nie generował dochodów.

Wiceprezes Zarządu PTOP wyjaśnił, że efekty ekologiczne – m.in. wzmocnienie populacji popielic w Puszczy Bukowej, zwiększenie potencjału rozrodczego poprzez podwyższenie kondycji popielic, wzmocnienie trwałości i kompleksowości bazy pokarmowej dla popielic poprzez dosadzenie owocodajnych drzew i krzewów – zostały osiągnięte.

(dowód: akta kontroli str. 173-179, 289-333)

#### **d) Przywrócenie celu ochrony w obszarze Natura 2000 Kopanki**

Na realizację projektu wydatkowano ogółem 28.200,00 zł, z tego 20.000,00 zł ze środków WFOŚiGW w Poznaniu i 8.200,00 zł ze środków własnych.

Ze środków uzyskanego dofinansowania zrealizowano:

- dwie umowy cywilnoprawne, na przeprowadzenie monitoringu chiropterologicznego obecności nietoperzy na strychu Szkoły Podstawowej w Kopankach, na łączną kwotę 5.331,70 zł. Umowy zawarte zostały z jednym podmiotem – osobą fizyczną, prowadzącą działalność gospodarczą (Wiceprezesem Zarządu PTOP).
- zakup środków trwałych, tj. sprzętu do odtwarzania głosów nietoperzy, w kwocie 14.668,30 zł.

W ramach wkładu własnego sfinansowano koszty montażu sprzętu do odtwarzania głosów nietoperzy, serwis techniczny oraz koszty zarządzania projektem i koszty operacyjne.

Szczegółowemu badaniu poddano dokumentację dwóch postępowań, przeprowadzonych w celu wyboru wykonawcy kontroli monitoringowej aktywności nocnej nietoperzy i kontroli monitoringowej obecności nietoperzy w kolonii rozrodczej.

Informacja o zamiarze udzielenia zamówienia publikowana była w formie ogłoszenia na stronie internetowej PTOP „Salamandra”. W każdym z ww. dwóch postępowań wpłynęła tylko jedna oferta. PTOP zawarło umowy z oferentem zgodnie z proponowanymi przez niego warunkami. Przeprowadzenie procedury wyboru wykonawcy było zgodne z ustalonymi w PTOP procedurami.

W umowach cywilnoprawnych nie wprowadzono zapisów dotyczących sprawowania kontroli przez zlecniodawcę nad realizacją zamówienia. Wiceprezes Zarządu PTOP wyjaśnił m.in., że kontrola postępu prac odbywa się na bieżąco, a sposób wykonania zadania oceniany jest przy odbiorze wykonanych prac.

Sfinansowane ze środków własnych koszty zarządzania projektem wyniosły 3.600,00 zł, co stanowiło 12,8% jego wartości.

Zgodnie z zawartą z WFOŚiGW w Poznaniu umową, środki finansowe stanowiące dofinansowanie projektu przekazywane były, jako refundacja poniesionych wydatków. Umowa nie przewidywała finansowania zaliczkowego.

Projekt został zakończony 13 sierpnia 2014 r. i nie generował dochodów.

Wiceprezes Zarządu PTOP wyjaśnił, że efekty ekologiczne – m.in. rozpoznanie aktywności nietoperzy w otoczeniu Kopanek, zebranie danych do

przygotowywanego w przyszłości planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 – zostały osiągnięte.

(dowód: akta kontroli str. 186-191, 279-288)

#### **e) Działalność edukacyjna w Rezerwacie Meteoryt Morasko w Poznaniu**

Na realizację projektu wydatkowano ogółem 6.900,00 zł.

W toku realizacji projektu w PTOP zawarto 14 umów cywilnoprawnych z trzema osobami fizycznymi (w tym z jedną osobą stale współpracującą z PTOP i będącą jego członkiem). Przedmiotem jednej umowy była bieżąca kontrola terenu rezerwartu i zainstalowanych elementów ścieżki przyrodniczej. Pozostałe 13 umów zawarto na przeprowadzenie zajęć edukacyjno-przyrodniczych w Rezerwacie Meteoryt Morasko.

W umowie dofinansowania projektu nie były zaplanowane koszty zarządzania projektem, jedynie koszty obsługi księgowej w kwocie 400,00 zł, co stanowiło 5,8% wartości projektu. Obsługa księgowa wykonywana była przez osobę zatrudnioną w PTOP na podstawie umowy o pracę.

W ramach projektu nie dokonywano zakupów środków trwałych.

Projekt został zrealizowany. Główny wykonawca projektu wyjaśniła, że zostały osiągnięte założone cele, tj. utrzymanie w dobrym stanie ścieżki przyrodniczo-edukacyjnej w rezerwacie oraz przeprowadzenie 20 zajęć dla uczniów szkół poznańskich oraz uczestników kolonii letnich, organizowanych przez poznańskie domy kultury.

(dowód: akta kontroli str. 203-210, 544)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

W ramach projektu „Utrwalanie efektów ekologicznych projektu reintrodukcji popielicy w Puszczy Bukowej” dwukrotnie wyboru wykonawcy dokonano na podstawie ofert zawierających niewłaściwe daty. Natomiast jeden protokół wyboru wykonawcy zawierał inne daty niż ogłoszenie o zamiarze udzielenia zamówienia, którego ten protokół dotyczył. I tak:

- na ogłoszenie o zamiarze zlecenia dostawy materiałów do sadzenia drzew, opublikowane na stronie internetowej PTOP 18 lutego 2013 r., z terminem złożenia oferty do 28 lutego 2013 r. i terminem dostarczenia ww. materiałów do 14 marca 2013 r., przyjęto ofertę firmy (prowadzonej przez osobę stale współpracującą z PTOP), datowaną na 25 marca 2003 r. W treści oferty wskazano, że jest ona odpowiedzią na „zaproszenie do składania ofert z dnia 12.03.2013 r.”  
W protokole wyboru oferty podpisanym przez Prezesa Zarządu PTOP poprawiono, poprzez skreślenie, datę jego sporządzenia z 22 marca 2013 r. na 28 lutego 2013 r. oraz datę opublikowania zaproszenia do składania ofert z 12 marca 2013 r. na 18 lutego 2013 r.;
- na ogłoszenie o zamiarze zlecenia wsiedlenia popielic do Puszczy Bukowej, opublikowane na stronie internetowej PTOP 17 sierpnia 2012 r., z terminem złożenia oferty do 28 sierpnia 2012 r. i terminem wykonania zlecenia do 20 listopada 2012 r., przyjęto ofertę złożoną przez stałego współpracownika PTOP oraz osobę prowadzącą jednoosobową działalność gospodarczą (Wiceprezesa Zarządu PTOP), datowaną na 25 marca 2003 r.;

- protokół wyboru oferty złożonej w odpowiedzi na opublikowane 14 września 2012 r. na stronie internetowej PTOP ogłoszenie o zamiarze zlecenia wykonania 200 nadrzecznych skrzynek dla popielic (z terminem złożenia oferty do 27 września 2012 r. i terminem wykonania do 27 listopada 2012 r.) datowany był na 22 sierpnia 2012 r., a w jego treści powołano się na „zaproszenie do składania ofert z dnia 14.08.2012 r.”. Protokół został podpisany przez Prezesa Zarządu PTOP.

Prezes Zarządu PTOP wyjaśnił, m.in. że „W kilku pismach związanych z procedurą wyłaniania wykonawców (...) znalazły się błędy w datach. Dotyczy to niektórych ofert składanych przez wykonawców, którzy przygotowywali je na tym samym komputerze i korzystając z wersji elektronicznych poprzednio przygotowywanych dokumentów. Błędy były różnego rodzaju, od oczywistych (daty różniące się od rzeczywistych nawet ok. 10 lat), po mniej rzucające się w oczy, np. wpisanie złej cyfry na oznaczenie miesiąca lub pomylenie jednej cyfry w dacie dziennej. Skupiając się na treści oferty nie zwrócono uwagi na błędne daty. Dotyczyło to także osób wybierających najkorzystniejsze oferty. Z kolei dokumenty wewnętrzne z informacją o wyborze wykonawcy były przygotowywane na podstawie ofert, a nie ogłoszeń, a więc niektóre z nich powieliły błąd, co zostało skorygowane. Należy zaznaczyć, że w przypadku wszystkich procedur, w których znalazły się błędy w datach, forma pisemna rozeznania rynku została wybrana z własnej inicjatywy i nie była konieczna. Nie obowiązywały w stosunku do niej żadne szczególne wymagania, które dyskwalifikowałyby oferty na podstawie wad formalnych, zwłaszcza tak nieistotnych merytorycznie jak błąd w dacie. Kryterium wyboru była najniższa cena oraz ewentualnie spełnienie warunku merytorycznego. (...) w związku ze stwierdzeniem wskazanych błędów dotyczących dat i ich powtarzalnością, rozważymy przyjęcie we wszystkich projektach formularza dotyczącego wyboru wykonawcy, stosowanego m.in. w ramach Programu „Suseł”. W którym daty wpisywane są każdorazowo ręcznie, co utrudnia powstanie błędu polegającego na pozostawieniu nieaktualnej daty zapisanej w wykorzystywanym pliku.”.

(dowód: akta kontroli str. 299-314a; 507-509)

NIK zwraca uwagę, że oferty te zostały złożone przez innych oferentów w różnych postępowaniach, więc niewyjaśniony pozostaje fakt jak mogli korzystać z tego samego komputera.

Uprawdopodobnieniem właściwego terminu złożenia oferty mogłaby być data potwierdzająca jej złożenie w siedzibie zamawiającego, tj. PTOP „Salamandra”. Jednak na żadnej z tych ofert, jak również na innych ofertach poddanych badaniu w toku niniejszej kontroli, nie było daty ich wpływu do siedziby zamawiającego, pomimo że na tę kwestię zwracało uwagę CKPŚ podczas kontroli innego projektu.

Prezes Zarządu PTOP wyjaśnił „Rzeczywiście, nie mamy wprowadzonej zasady potwierdzania daty odbioru na otrzymywanej ofercie, wpływającej w związku z prowadzonym przez nas rozeznaniem rynku. Robimy to czasami – np. gdy osoba przynosząca ofertę do biura żąda potwierdzenia jej złożenia na swojej kopii, wówczas analogiczny wpis umieszczamy także na kopii otrzymanej. W przypadku ofert przesyłanych e-mailem data wpływu jest uwidoczniła w nagłówku e-maila. W przypadku ofert wpływających w formie papierowej – fakt ich otrzymania jest odnotowany w książce korespondencji, a dokumentowi nadawany jest odpowiedni, kolejny numer. Ze względu na to, że oryginały ofert są gromadzone do celu wyłonienia wykonawcy, a następnie do celów archiwizowania dokumentacji projektowej, do teczek z korespondencją wpinana jest z reguły jedynie kopia oferty, na której nanoszony jest numer z książki korespondencji.



*W załączeniu przesyłamy przykładowe wydruki z książki korespondencji, w których widnieją wpisy dotyczące przykładowych ofert z różnych projektów objętych szczegółowym badaniem i różnych lat, a na których nie naniesiono daty wpływu. Uznawaliśmy, że przyjęte przez nas udokumentowanie daty wpływu oferty jest wystarczające, co do tej pory nie było podważane przy kontrolach projektów.”*

(dowód: akta kontroli str. 217; 530, 532)

Zdaniem NIK, dla bezspornego powiązania oferty z wpisem do książki korespondencji, numer z tej książki powinien być umieszczany na oryginale dokumentu, którego dotyczy wpis.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę, że fakt przeprowadzenia, w ramach projektu „Działalność edukacyjna w Rezerwacie Meteoryt Morasko w Poznaniu”, zajęć edukacyjnych dla uczniów szkół poznańskich i uczestników kolonii letnich, organizowanych przez poznańskie domy kultury, nie został potwierdzony przez szkoły i domy kultury, z których rekrutowano uczestników ww. zajęć. Jedynym udokumentowaniem wykonania prac był rejestr zajęć, podpisany przez kierownika projektu, w którym odnotowana była data odbytych zajęć, nazwa szkoły lub domu kultury, liczba grup oraz nazwiska osób prowadzących zajęcia.

Kierownik tego projektu wyjaśniła, że „przeprowadzenie zajęć edukacyjno-przyrodniczych na terenie Rezerwatu udokumentowane jest w postaci ewidencji odbytych zajęć (...). Jednostka finansująca lub kontrolująca ma więc możliwość weryfikacji przeprowadzenia zajęć, np. poprzez potwierdzenie tego faktu w wybranych szkołach. (...) żadna inna dokumentacja nie była prowadzona z uwagi na brak takich wymagań ze strony instytucji dotującej zadanie. Jest to związane z zasadą unikania przez organizacje pozarządowe (w tym PTOP „Salamandra”) zbędnych obciążeń biurokratycznych, jeżeli nie wynikają one z przepisów prawa, umów lub praktycznej przydatności.”

Jakkolwiek dotacja z budżetu Miasta Poznania została rozliczona przez finansującego, to zdaniem NIK wiarygodne udokumentowanie faktu przeprowadzenia zajęć jest istotne, ponieważ były one finansowane ze środków publicznych. Należy także podkreślić, że praktyka potwierdzania faktu przeprowadzenia zajęć lub prelekcji w miejscu ich wykonywania była znana PTOP. Fakt przeprowadzenia prelekcji w ramach projektu „Reintrodukcja i ochrona susła moręgowanego w Polsce – etap IV” był potwierdzany przez przedstawicieli jednostek, w których te prelekcje się odbyły.

(dowód: akta kontroli str. 211-213; 427-442)

2. Analiza korespondencji prowadzonej przez PTOP z CKPŚ w sprawie czwartego wniosku o płatność (z 20 sierpnia 2012 r.), w ramach projektu „Reintrodukcja i ochrona susła moręgowanego w Polsce – etap IV”, z jednoczesnym rozliczeniem zaliczki otrzymanej 24 lutego 2012 r. wykazała, że przedmiotowy wniosek był procedowany przez ok. pięć miesięcy. CKPŚ zgłaszał liczne uwagi do dokumentacji wniosku, dotyczące m.in. błędnej daty delegacji w tytule przelewu, przedstawienia kopii umów wolontariatu lub wyjaśnienia przyczyn dokonania zapłaty na inny rachunek niż podany na fakturze.

Prezes Zarządu PTOP wyjaśnił, że „W praktyce do każdego wniosku o płatność zgłaszane są różne drobne uwagi. Zwykle dotyczą one konieczności poprawy drobnych błędów w opisach dokumentów czy w tabelach. Część uwag zawsze dotyczy też nowych wymagań od osoby aktualnie oceniającej wniosek (...). Nie jest więc tak, że opóźnienie wynikało z powodu złożenia wniosku niespełniającego

wymagań CKPŚ. Tak, we wniosku zostały popełnione drobne błędy, wynikające z drobnych pomyłek przy przepisywaniu do generatora setek różnych dat, kwot i opisów. W wezwaniu CKPŚ o poprawki i uzupełnienia były też punkty, które nie doryczyły naszych błędów, lecz wzywały do uzupełnień wynikających z chęci osoby sprawdzającej pełniejszego zrozumienia zapisów czy dodatkowego sprawdzenia poprawności realizacji projektu.”. Prezes Zarządu wyjaśnił także, że zwykle poprawki zamykają się w jednej wymianie pism. Przy czwartym wniosku o płatność proces uzgadniania przeciągnął się z trzech powodów: problemów z korzystaniem z generatora wniosków, w którym należało wprowadzić zmiany; w okresie świąteczno-noworocznym nastąpiła przerwa w korespondencji ze strony CKPŚ; większość czasu trwało wyjaśnienie nietypowej dla CKPŚ sytuacji, w której płatność za udział w konferencji została poniesiona w dacie zgłoszenia na konferencję, a faktura została wystawiona dopiero podczas konferencji (w związku z tym wystąpiła niezgodność daty przelewu z datą faktury).

Z przedłożonej dokumentacji wynika, że jeszcze 11 grudnia 2012 r. CKPŚ zgłaszało uwagi do kilkunastu pozycji wniosku, m.in. związane z potrzebą korekty oświadczeń. W rzeczywistości jednak większość uwag przedstawionych w tym dniu nie została zgłoszona w piśmie z dnia 2 października 2015 r., zaś długie przerwy pomiędzy złożeniem przez PTOP korekt lub wyjaśnień, a kolejnymi działaniami CKPŚ dodatkowo wydłużały procedowanie tego wniosku.

NIK zwraca uwagę, że nie ma znaczenia czy błędy są drobne czy zasadnicze. Istotny jest fakt wystąpienia uchybień wpływających na termin rozliczenia zaliczki i otrzymania kolejnej traszy dofinansowania. Ma to niewątpliwie związek z zapewnieniem płynności finansowej dla danego projektu. Przywołany wyżej przypadek długiego procedowania wniosku był jedną z przyczyn zmiany terminu zakończenia projektu.

Główny wykonawca projektu wyjaśniła, że z powodu braku środków na koncie zaliczkowym, ze względu na przedłużający się proces akceptacji rozliczeń, niezbędne było przesunięcie terminu zakupu sprzętu.

(dowód: akta kontroli str. 374; 510-532)

3. W umowach zawieranych przez PTOP „Salamandra” z podwykonawcami projektów objętych szczegółowym badaniem, nie zostały zabezpieczone interesy jednostki w postaci postanowień dotyczących naprawienia szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania, przez zapłatę określonej sumy pieniężnej (tzw. kary umownej), o czym mowa w art. 483–484 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny<sup>4</sup>.

Prezes Zarządu PTOP wyjaśnił, że „Kodeks cywilny daje możliwość, a nie nakłada obowiązku ustalania w umowie kar umownych. Nasze Towarzystwo czasami stosuje takie zabezpieczenia w umowach. W związku z przedstawioną (...) argumentacją Zarząd Towarzystwa rozważy, czy nie należy częściej stosować takiego narzędzia. Należy jednak zwrócić uwagę, że w przypadku wykonawców nierzetelnych, którzy nie wykonaliby lub wykonali niewłaściwie zlecenie, ściągnięcie kary umownej często i tak wymagałoby odwołania się do sądu, przed którym trzeba by udowodniać nienależyte wykonanie zadania. Taki nierzetelny wykonawca może powoływać się na art. 484 § 2 Kodeksu cywilnego, co ostatecznie i tak oznacza rozstrzygnięcie sprawy przez sąd. Nawet w wypadku korzystnego rozstrzygnięcia sprawy – pozostaje jeszcze egzekucja zapłacenia takiej kary (...). W efekcie – skuteczne uzyskanie kary umownej, przy kwotach, których dotyczą nasze zlecenia, częściej

---

<sup>4</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 380.

*będzie rodziło dla Towarzystwa większe koszty i obciążenia pracą, niż wartość kary. Dlatego po takie zabezpieczenie sięgamy z umiarem, uznając, że jest ono korzystne przede wszystkim w odniesieniu do umów na rzeczywiście duże kwoty (...). Zdecydowanie preferujemy zasadę stałego, bieżącego nadzoru nad realizacją zleceń i zawierania w umowach klauzuli o możliwości natychmiastowego rozwiązania umowy w przypadku nieterminowej realizacji zlecenia. (...) Biorąc pod uwagę wzajemne powiązania różnych działań w naszych projektach, często strata spowodowana przez nieterminowe lub niewłaściwe wykonanie zlecenia może być wielokrotnie większa od wartości zlecenia i to nawet przy niewielkich opóźnieniach. Bardzo trudno byłoby wynegocjować z wykonawcami tak wysokie kary umowne wpisane do umów. To także przemawia na korzyść zasady niedopuszczania do szkód, a nie ich późniejszej rekompensaty. (...) w przypadku umów finansowanych z niektórych źródeł, uznajemy że zawieranie zapisów o karach pieniężnych mogłoby rodzić duże zagrożenia uznania takich działań za próbę niedozwolonego czerpania przychodów z projektu, co jest zabronione w umowie o udzieleniu dotacji. Podobnie jak w przypadku odsetek bankowych czy odsetek karnych za opóźnienie, kwoty kar umownych musielibyśmy zapewne i tak oddawać dotującemu, a więc nie służyłyby one celowi, dla których się je nakłada-naprawie szkody (...).”*

(dowód: akta kontroli str. 140, 146-147, 293, 308-309, 314-341a, 320-333)

W zawieranych przez PTOP z podwykonawcami umowach faktycznie ujęte są postanowienia, iż w sprawach nieuregulowanych daną umową mają zastosowanie przepisy ustawy – Kodeks cywilny. Zdaniem NIK, ww. postanowienia uprawniają co prawda, zamawiającego, tj. PTOP, do dochodzenia na drodze sądowej odszkodowania z tytułu niewykonania bądź nienależytego wykonania umowy, ale zamawiający ma obowiązek udowodnienia poniesionej szkody oraz jej wysokości.

W ocenie NIK, istota dodatkowego zastrzeżenia umownego sprowadza się do uzgodnienia przez strony, że w razie niewywiązania się z zobowiązań umownych dłużnik zapłaci wierzycielowi z góry określoną kwotę pieniężną. Celem zastrzeżenia kar umownych jest ułatwienie dochodzenia odszkodowania związanego z realizacją umowy. Dla wierzyciela stanowi ona surogat odszkodowania z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania oraz ułatwia mu dochodzenie zapłaty odszkodowania na drodze sądowej, albowiem zostaje on zwolniony z dolegliwego obowiązku wykazywania wysokości poniesionej szkody, a nawet faktu jej powstania. Ze względu na ewentualne sankcje finansowe grożące dłużnikowi, kara umowna stanowi środek mobilizujący dłużnika do prawidłowego wykonania zobowiązania.

Zdaniem NIK zawarcie w umowach postanowień dotyczących kar umownych jest szczególnie istotne w sytuacji, gdy objęte umowami zadania finansowane są ze środków publicznych i nie ma nic wspólnego z niedozwolonym czerpaniem przychodów z realizowanych projektów.

#### Ocena częściowa

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

### 3. Prowadzenie ewidencji finansowo-księgowej

Opis stanu  
faktycznego

W okresie objętym kontrolą w PTOP Salamandra obowiązywały zasady (polityka) rachunkowości, wprowadzone uchwałą Zarządu PTOP Salamandra z dnia 27 stycznia 2009 r.<sup>5</sup>. Ustalony, jako element polityki rachunkowości, Zakładowy Plan

<sup>5</sup> Polityka rachunkowości aktualizowana była uchwałami Zarządu: nr 2013/01/04 z dnia 11 stycznia 2013 r. i nr 2013/13/02 z dnia 26 listopada 2013 r.

Kont zapewniał analityczne wyodrębnienie przychodów i kosztów dla każdego projektu z uwzględnieniem kolejnego poziomu analitycznego, tj. podziału kosztów danego projektu według źródeł finansowania. Zgodnie z pkt II.II polityki rachunkowości „W skład roku obrotowego wchodzić śródroczne okresy sprawozdawcze, którymi są kolejne miesiące kalendarzowe. Zestawienie obrotów i sald kont księgi głównej za poszczególne okresy sprawozdawcze sporządza się nie później niż 20 dnia miesiąca następnego za poprzedni okres sprawozdawczy.”.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 3 c ustawy o rachunkowości w ustalonych zasadach rachunkowości należy wskazać aktualną wersję oprogramowania i datę rozpoczęcia jego eksploatacji. W kontrolowanej jednostce obowiązek ten został wypełniony poprzez załączenie do tych zasad aktualnych, zatwierdzonych przez kierownika jednostki, licencji uprawniających do pobrania aktualizacji danej wersji systemu finansowo-księgowego Symfonia. Ostatnia licencja, wydana przez firmę Sage sp. z o.o. w dniu 29 lipca 2013 r., zatwierdzona została przez Prezesa Zarządu PTOPI Salamandra 5 sierpnia 2013 r. Używana przez jednostkę wersja to Symfonia Finanse i Księgowość 2013.1.d.

W obowiązujących zasadach rachunkowości nie ustalono kluczy podziałowych do rozliczania, na poszczególne projekty, kosztów ogólnych (w tym kosztów stałych PTOPI Salamandra) i kosztów zarządzania poszczególnymi projektami.

Badaniem w zakresie prawidłowości prowadzenia ewidencji księgowej środków otrzymywanych na realizację poszczególnych projektów oraz wydatków dokonywanych z tych środków (tj. zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości i wymogami określonymi w umowach zawartych z podmiotami finansującymi), objęto 49 dowodów księgowych (wybranych celowo), dokumentujących poniesione wydatki w ramach pięciu projektów wybranych do szczegółowego badania.

W wyniku badania dowodów ustalono, że zostały one wprowadzone do ewidencji księgowej i przyporządkowane do właściwych okresów sprawozdawczych, na każdym dowodzie naniesiony był numer ewidencyjny określający typ dokumentu (m.in. faktury, umowy zlecenia) i jego numer kolejny w ramach danego typu dokumentów. Poza tym na wszystkich dowodach naniesiony był indywidualny dla określonego projektu numer. Na każdym dokumencie znajdowało się potwierdzenie sprawdzenia dowodu pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a także dekretacja (określająca sposób ujęcia dowodu w ewidencji finansowo-księgowej, tj. numer konta z rozszerzeniem analitycznym określającym źródło finansowania danego wydatku). Fakty wykonania zadań lub dokonania zakupów udokumentowanych tymi dowodami był potwierdzony na danym dowodzie lub poprzez, dołączony do niego, protokół odbioru.

Analiza ewidencji księgowej wykazała, że na koncie 842 – *Rozliczenia międzyokresowe przychodów* ujmowane są, analitycznie dla każdego projektu, środki finansowe otrzymane z instytucji dofinansowujących ich realizację.

(dowód: akta kontroli str. 31-58, 65, 68-70, 136-139, 153-161, 192-195, 268-274, 334-365)

Ustalono  
nieprawidłowości

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

Na podstawie analizy danych ujętych w ewidencji finansowo-księgowej w systemie Symfonia ustalono, że zapisy księgowe od początku 2015 r. do 19 listopada 2015 r. (dzień przeprowadzenia oględzin działania systemu finansowo-księgowego Symfonia) utrzymywane były w tzw. buforze, tj. nie spełniały wymogu trwałości, a zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy o rachunkowości zapisów w księgach rachunkowych dokonuje się w sposób trwały. Konsekwencją utrzymywania

dowodów księgowych w tzw. buforze było sporządzanie zestawień obrotów i sald z danymi z bufora, co należy traktować jako zestawienia robocze. Tym samym ksiąg rachunkowych PTOP Salamandra nie można uznać za prowadzone prawidłowo, w tym prowadzone bieżąco. Nie spełniały one bowiem wymogów określonych w art. 24 ust. 5 ustawy o rachunkowości. Zgodnie ze stanowiskiem Komitetu Standardów Rachunkowości w sprawie niektórych zasad prowadzenia ksiąg rachunkowych, stanowiącym załącznik do uchwały nr 5/10 Komitetu Standardów Rachunkowości z dnia 13 kwietnia 2010 r.<sup>6</sup> (pkt 30), utrzymywanie zapisów w stanie edycji (np. przed akceptacją w buforze) nie może być uznane za tożsame z ujęciem w księgach rachunkowych do zaksięgowania w danym miesiącu dowodów księgowych. Jeżeli wprowadzenie danych dowodu księgowego do systemu finansowo-księgowego nie wiąże się bezpośrednio z decydowaniem o sposobie jego zakwalifikowania do ujęcia w księgach rachunkowych oraz kontrolą poprawności zapisów zdarzeń, dokonywanych w księgach rachunkowych, to samo wprowadzenie danych do tego systemu nie jest równoznaczne z prowadzeniem ksiąg rachunkowych (pkt 29 ww. stanowiska).

Ponadto, na podstawie danych z zestawienia „Historia zmian w programie od 1 stycznia 2013 r. do 4 grudnia 2015 r.” ustalono, że w latach 2013–2014 operacja zamknięcia poszczególnych miesięcznych okresów sprawozdawczych również następowała z kilkumiesięcznym, a nawet kilkunastomiesięcznym opóźnieniem, m.in. poszczególne miesiące od stycznia do listopada 2013 r. zostały zamknięte w sierpniu 2014 r.; styczeń 2014 r. został zamknięty w marcu 2014 r.; maj i czerwiec 2014 r. zostały zamknięte w sierpniu 2014 r.

Główna Księgowa w PTOP „Salamandra” wyjaśniła, że „Miesięczne okresy sprawozdawcze pozostają otwarte w programie księgowym przez dłuższy czas z następujących powodów:

- 1) *Od momentu uzyskania informacji o przyznaniu dotacji do czasu podpisania umowy mija często sporo czasu. Termin kwalifikowalności (...) kosztów jest często wcześniejszy niż data podpisania umowy. Do chwili podpisania umowy nie wiemy jeszcze z całą pewnością – od kiedy, jakie rodzaje kosztów i w jakiej wysokości będą mogły być rozliczane z danej dotacji.*
- 2) *Także w przypadku dotacji już ostatecznie przyznanych i podpisanych umów – gdy przesyłamy rozliczenie danego etapu projektu, nigdy nie mamy pewności, które koszty zostaną ostatecznie uznane za wydatek kwalifikowany z danej dotacji i w jakiej wysokości. Proces weryfikacji i zatwierdzenia złożonych dokumentów trwa nieraz wiele miesięcy.*

Wymienione wyżej sytuacje bywają powodem zmiany kwalifikacji kosztów (...). Gdyby poszczególne okresy były zamykane przed uzyskaniem tych ostatecznych informacji, zachodziłaby konieczność przeksięgowywania już poniesionych kosztów – czasami wielu pozycji. Otwarte okresy sprawozdawcze pozwalają na zachowanie „czystości” zapisów na kontach księgowych. W poszczególnych pozycjach są wpisywane numery dokumentów (faktur, rachunków), a nie poleceń księgowania (...). To powoduje, że dokumenty potwierdzające poniesione wydatki są łatwe do odnalezienia w celu dokonania etapowych rozliczeń projektu oraz ich odnalezienia do kontroli. Posiadany przez organizację program finansowo-księgowy nie ma opcji powiązania dokumentów, a w związku z tym stosując przeksięgowania kosztów można popełnić błędy, np. polegające na wielokrotnym przeksięgowaniu dokumentu. Opcja otwartych okresów księgowych jest o wiele wygodniejsza

---

<sup>6</sup> Dz.Urz. MF Nr 6, poz. 26.

w stosowaniu oraz bezpieczniejsza (pod względem ryzyka popełniania błędów). Zaznaczam, że każdy dokument wprowadzony do bufora księgowego otrzymuje automatycznie kolejny numer systemowy, który jest zawsze ten sam, niezależnie od statusu dokumentu: bufor czy księgi. Jest on niezwłocznie wpisywany w sposób trwały na papierową wersję dokumentu. Na podstawie wprowadzonych do bufora dokumentów do 20 dnia miesiąca następnego po danym okresie sprawozdawczym generuje się zestawienie obrotów i sald, które w wersji elektronicznej, w postaci pliku PDF, jest zapisane na dysku komputerowym. Ewentualna zmiana kwalifikacji poszczególnych wydatków nie wpływa na wynik finansowy. Ostateczne zamknięcie miesięcy rozliczeniowych w programie dokonuje się przed sporządzeniem sprawozdania finansowego za rok obrotowy.”.

Należy podkreślić, że zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości stwierdzone błędy w zapisach poprawia się przez wprowadzenie do ksiąg rachunkowych dowodu zawierającego korekty błędnych zapisów. Dowodem takim, stosownie do art. 20 ust. 3 pkt 2 ww. ustawy, są sporządzone przez jednostkę dowody księgowe korygujące poprzednie zapisy.

(dowód: akta kontroli str. 134-135, 148-152, 537-538)

#### Ocena cząstkowa

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

### 4. Sprawozdawczość oraz rozliczenie środków

Opis stanu  
faktycznego

W okresie objętym kontrolą w PTOP „Salamandra” zostało przeprowadzonych 13 kontroli przez instytucje finansujące projekty. Z tego:

- trzy kontrole przez CKPŚ, w tym w zakresie projektu „Reintrodukcja popielicy w Polsce Zachodniej – etap III” oraz „Reintrodukcja mieczyka błotnego w Wielkopolsce – etap I”;
- jedna kontrola przez NFOŚiGW w zakresie projektu „Edukacja służb egzekwujących Konwencję Waszyngtońską w Polsce”;
- jedna kontrola przez WFOŚiGW w Poznaniu w zakresie projektu „Czynna ochrona sokoła pustulki w Poznaniu”;
- osiem kontroli przez Wydział Ochrony Środowiska Urzędu Miasta w Poznaniu, m.in. w zakresie projektów: „Interwencje dotyczące nietoperzy jako forma czynnej ochrony tych zwierząt na terenie Miasta Poznania”; „Działalność edukacyjna w Rezerwacie Meteoryt Morasko w Poznaniu”; „Modernizacja i naprawa ścieżki edukacyjnej w Rezerwacie Meteoryt Morasko w Poznaniu”; „Konkursy przyrodnicze z udziałem szkół poznańskich”.

W toku kontroli przeprowadzonych przez NFOŚiGW, WFOŚiGW w Poznaniu oraz Urząd Miasta w Poznaniu nie stwierdzono nieprawidłowości, a także uchybień.

Natomiast kontrola projektu „Reintrodukcja popielicy w Polsce Zachodniej – etap III”, przeprowadzona przez CKPŚ w październiku 2013 r., wykazała m.in. uchybienia polegające na braku potwierdzenia wpływu oferty do PTOP, a także niezgodność w proporcjach logotypów oraz brak: linku do strony [www.poiis.gov.pl](http://www.poiis.gov.pl), informacji o numerze i wartości projektu.

(dowód: akta kontroli, str. 214-222; 262-267; 541-542)

Z realizacji poszczególnych etapów projektów, objętych szczegółowym badaniem NIK, PTOP sporządzało sprawozdania częściowe, a po zakończeniu ich realizacji sprawozdania końcowe. I tak po wykonaniu projektu:

- „Utrwalanie efektów ekologicznych projektu reintrodukcji popielicy w Puszczy Bukowej” 13 listopada 2013 r. do NFOŚiGW przekazano sprawozdanie końcowe wraz z rozliczeniem przyznanego dofinansowania, w którym wykazano pełną realizację zadań, w tym wsiedlenia i dokarmiania popielic oraz sadzenia drzew i krzewów. Realizacja projektu nie była przedmiotem kontroli instytucji finansującej.

(dowód: akta kontroli, str. 223-253)

- „Przywrócenie celu ochrony w obszarze Natura 2000 Kopanki” 28 sierpnia 2014 r. do WFOŚiGW w Poznaniu przekazano sprawozdanie końcowe, w którym opisano dokonane zakupy sprzętu oraz przebieg i zakres wykonanych działań; wykazano także wykorzystanie środków dotacji. Realizacja projektu nie była przedmiotem kontroli instytucji finansującej.

(dowód: akta kontroli, str. 275-278)

- „Działalność edukacyjna w Rezerwacie Meteoryt Morasko w Poznaniu” 22 listopada 2013 r. do Urzędu Miasta Poznania złożono sprawozdanie końcowe, w którym wykazano pełną realizację oferowanego zakresu zadania oraz wykorzystanie środków dotacji. Dokumentacja projektu skontrolowana została, w dniach 30–31 grudnia 2013 r., przez Wydział Ochrony Środowiska Urzędu Miasta Poznania z wynikiem pozytywnym<sup>7</sup>. Pismem z dnia 27 marca 2014 r.<sup>8</sup> Z-ca Dyrektora ww. Wydziału poinformował o akceptacji sprawozdania i rozliczeniu dotacji.

(dowód: akta kontroli, str. 254-267)

Oględziny na terenie Rezerwatu Meteoryt Mrasko w Poznaniu wykazały, że znajdują się tam m.in. tablice informacyjne z mapami rezerwatu oraz przebiegiem ścieżki edukacyjnej, tablice informacyjne na poszczególnych stanowiskach ścieżki. Tablice zamontowane były na konstrukcjach wsporczych. Niektóre z konstrukcji wsporczych nie miały zamontowanych tablic. Jak wyjaśnili przedstawiciele PTOP, obecni przy oględzinach (m.in. Prezes Zarządu PTOP), niektóre tablice były w trakcie wymiany i w ciągu kilku dni planowano ich ponowny montaż.

Tablice z mapami rezerwatu i tablice na poszczególnych stanowiskach były oznakowane logotypami dotujących.

(dowód: akta kontroli, str. 503)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

## 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<sup>9</sup>, wnosi o:

<sup>7</sup> Sprawozdanie z kontroli z dnia 31.12.2013 r. znak OS.IV.526.8.2013.

<sup>8</sup> OS-IV.526.8.2013 280314-325.

<sup>9</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 1096.

- 1) zapewnienie trwałości zapisów księgowych ujmowanych w poszczególnych okresach sprawozdawczych w księgach rachunkowych;
- 2) dokonywanie wyboru wykonawców zamówień na podstawie prawidłowo sporządzonych ofert.

## 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 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 22 lutego 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Dyrektor  
Departamentu Środowiska

z up.

Teresa Warchałowska  
Wicedyrektor

Kontroler:

Agnieszka Kołakowska  
Doradca ekonomiczny