



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KSI.410.001.04.2017
P/17/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/001- Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 41-Środowisko
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	1. Halina Błaszczuk, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KSI/1/2017 z dnia 03.01.2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Emilia Dolecka, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KSI/2/2017 z dnia 03.01.2017 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Główny Inspektorat Ochrony Środowiska w Warszawie (zwany dalej „GIOŚ”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Haliniak, Główny Inspektor Ochrony Środowiska (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2016 w części 41 – Środowisko w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska (Główny Inspektor Ochrony Środowiska – dysponent III stopnia).

Wydatki poniesione przez GIOŚ zostały ujęte w dwóch funkcjach państwa, tj.: w funkcji 12 – „Środowisko” w ramach której zrealizowano jedno zadanie „System ochrony środowiska i informacji o środowisku” oraz w funkcji 11 – „Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic”, w ramach której zrealizowano zadanie „Gotowość struktur administracyjno-gospodarczych kraju do obrony państwa”.

Zakres kontroli obejmował:

- wykonanie dochodów budżetu państwa;
- wykonanie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efekty uzyskane w wyniku realizacji wydatków;
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za 2016 r. oraz sprawozdań za IV kwartał 2016 r. w zakresie operacji finansowych;
- realizację wniosków pokontrolnych sformułowanych po kontroli „Wykonywanie przez państwowe jednostki budżetowe zadań dofinansowanych z rezerwy celowej utworzonej w budżecie państwa na podstawie ustawy – Prawo ochrony środowiska” oraz po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r.

W 2016 r. uzyskane przez GIOŚ dochody wyniosły 6.081,9 tys. zł. Wydatki budżetu państwa zrealizowano w wysokości 171.061,3 tys. zł, a z budżetu środków europejskich wydatkowano kwotę 8.906,7 tys. zł.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena i jej
uzasadnienie

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli¹ w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 41–Środowisko było zgodne z przyjętymi założeniami w zakresie dochodów i wydatków. Zaplanowane do realizacji zadania zostały wykonane. Poniesione wydatki z budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich pozwoliły na osiągnięcie zakładanych efektów rzeczowych zrealizowanych zadań. NIK stwierdza, że ustalone w kontrolowanej jednostce mechanizmy kontroli zarządczej nie były wystarczająco skuteczne szczególnie w obszarze związanym z tworzeniem i realizacją przepisów wewnętrznych, sporządzaniem sprawozdań innych niż budżetowe oraz zagwarantowaniem obsady kadrowej.

Uzasadnienie
oceny

Nie stwierdzono nieprawidłowości w realizacji dochodów budżetowych.

Na podstawie szczegółowego badania próby wydatków ustalono, że zostały one poniesione w granicach planu finansowego. Zamówień na zlecone dostawy i usługi udzielano z zachowaniem procedur określonych w przepisach ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych*² (dalej „upzp”). W zakresie projektów realizowanych z budżetu środków europejskich poziom osiągniętych wskaźników nie wskazywał na ryzyko nieterminowego ich zakończenia.

Dane wykazane w rocznych sprawozdaniach sporządzonych w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska w części 41 – Środowisko:

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

a także w:

- rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1);
- sprawozdaniu finansowym za IV kwartał 2016 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb -N) i zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z),

były zgodne z kwotami wynikającymi z ewidencji księgowej. Podstawą sporządzenia sprawozdań była ewidencja prowadzona w warunkach przyjętego systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym, zawierającego wszystkie wymagane

¹ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 roku Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria dla oceny pozytywnej i negatywnej stosuje się ocenę opisową.

² Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.

elementy/czynności określone w aktach prawnych i regulacjach wewnętrznych oraz obowiązujących standardach.

W toku kontroli stwierdzono m.in. następujące nieprawidłowości:

- w ramach podzadania *Gospodarka odpadami*, którego celem było uruchomienie Bazy danych o odpadach (BDO), w GIOŚ w 2016 r. wydatkowano kwotę 39,0 tys. zł na zleconą koncepcję pt. „Specjalistyczna koncepcja budowy Bazy danych BDO w zakresie merytorycznym wynikającym z przepisów o odpadach” (dalej: opracowanie), które to opracowanie nie służyło realizacji założonego celu/zadania. W ocenie NIK, było to działanie nierzetelne. Informacje/dane zawarte w tym opracowaniu stanowiły w przeważającej mierze kompilację przepisów ustawy o odpadach. W opracowaniu nie zawarto również żadnych informacji o charakterze technicznym lub specjalistycznym, które mogłyby być przydatne do procesu opracowania i uruchomienia bazy danych;
- zastępowano umowy o pracę umowami cywilnoprawnymi;
- mierniki dla poszczególnych zadań/podzadań/działań zostały określone w sposób sprzeczny z pkt 68 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2016³;
- odbiór jednego z etapów pracy, zleconej przez GIOŚ, odbył się po upływie zastrzeżonego w umowie terminu na wykonanie tej czynności, co było niezgodne z postanowieniem wiążącej strony umowy;
- naruszono wewnętrzne procedury organizacyjne, określone w pkt 4 Instrukcji Kancelaryjnej GIOŚ „Przyjmowanie, otwieranie, sprawdzanie i ewidencjonowanie wpływów” poprzez brak ewidencjonowania korespondencji wpływającej do GIOŚ.

IV. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Dochody budżetowe, określone w planie finansowym GIOŚ na 2016 r. w kwocie 5.210,0 tys. zł, zostały zrealizowane w łącznej kwocie 6.081,9 tys. zł, tj. w 116,7%. W porównaniu do 2015 r. uzyskane dochody były wyższe o 177,7 tys. zł, tj. o 3,0%. Przyczyną uzyskania wyższej od planowanej kwoty dochodów o 871,9 tys. zł, tj. o 16,7% były większe wpływy z tytułu opłat rejestrowych i opłat rocznych, wnoszonych przez przedsiębiorców wprowadzających do obrotu sprzęt elektryczny oraz baterie i akumulatory. Wysokość dochodów z tego tytułu warunkuje rozmiar prowadzonej przez przedsiębiorców działalności. Dochody uzyskano głównie z tytułu ww. opłat, w kwocie 6.018,1 tys. zł, stanowiącej 99,0% dochodów.

W 2016 r. w GIOŚ nie wystąpiły należności, które uległy przedawnieniu. Nie dokonywano także umorzenia lub rozkładania na raty należności.

(dowód: akta kontroli str. 161-166, 203-214, 250, 253-264, 506-516)

Na koniec 2016 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, stan należności pozostałych do zapłaty wyniósł ogółem 125,4 tys. zł,

³ Dz. U. z 2015 r. poz. 955, ze zm.

w tym zaległości netto – 123,5 tys. zł. Należności pozostałe do zapłaty na koniec 2016 r. były wyższe o 107,5 tys. zł, tj. o 600,6% w porównaniu do stanu na koniec 2015 r. Było to spowodowane przede wszystkim nieuregulowaniem przez wykonawców naliczonych im kar umownych za opóźnienia w realizacji przedmiotu umowy w łącznej kwocie 125,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 251, 227-244, 508-520)

Szczegółowym badaniem objęto 11 dowodów księgowych dokumentujących uzyskane dochody budżetowe na łączną kwotę 69,7 tys. zł, co stanowiło 1,1% kwoty dochodów zrealizowanych przez GIOŚ. Badanie przeprowadzono pod względem prawidłowości i terminowości ustalania należności z tytułu tych dochodów. Nieprawidłowości nie stwierdzono. Należności wymierzone były w odpowiedniej wysokości, określonej w przepisach prawa, decyzji lub umowie. Wszystkie należności udokumentowane badanymi dowodami księgowymi zostały uregulowane.

(dowód: akta kontroli str. 506, 1295-1302)

Skuteczność i adekwatność podejmowanych przez GIOŚ działań w celu odzyskania zaległości sprawdzono na próbie trzech dowodów na łączną kwotę 123,4 tys. zł, tj. 99,9% zaległości netto. Nieprawidłowości nie stwierdzono.

(dowód: akta kontroli str. 1303-1361)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej dochodów budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.1. Wydatki budżetu państwa

2.1.1. Planowanie wydatków budżetowych przez GIOŚ

Wydatki budżetowe, określone pierwotnie w planie finansowym GIOŚ w kwocie 19.462,0 tys. zł, zostały w trakcie roku zwiększone per saldo o 152.610,2 tys. zł (tj. o 784,1 %) i według planu po zmianach wyniosły 172.072,2 tys. zł. W trakcie roku na mocy decyzji Ministra Środowiska dokonano zmniejszenia w planie wydatków budżetu państwa o kwotę 34,6 tys. zł. Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków wynikały z sukcesywnego zwiększenia planu wydatków GIOŚ z rezerw celowych budżetu państwa o łączną kwotę 152.644,8 tys. zł, z tego:

- w ramach poz. 59 „Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej” w wysokości 30.603,3 tys. zł na sfinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej;
- w ramach poz. 16 „Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa” w wysokości 121.645,6 tys. zł z przeznaczeniem na uregulowanie pozostałej kwoty zaległości z tytułu nadpłaty w opłacie za brak sieci zbierania pojazdów za 2006 r. wraz z odsetkami oraz zwrot kosztów sądowych;
- w ramach poz. 73 „Rezerwa na zmiany systemowe oraz niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania” w wysokości 189,0 tys. zł z przeznaczeniem na utworzenie i wdrożenie „Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami”;

- w ramach poz. 91 „Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa” w wysokości 206,9 tys. zł z przeznaczeniem na pokrycie zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa, tj. na refundację wydatków poniesionych za zapłatę kosztów postępowania egzekucyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 759, 767-768, 979-985, 1031-1032, 1101-1102, 1289-1289A)

2.1.2. Realizacja wydatków budżetowych przez GIOŚ

Zrealizowane w 2016 r. przez GIOŚ wydatki wyniosły 171.061,3 tys. zł, tj. 99,4% planu po zmianach. W porównaniu z 2015 r. były wyższe o 117.183,0 tys. zł, tj. 217,5 %. Przyczyną wyższego wykonania wydatków względem roku ubiegłego było uregulowanie zobowiązań z tytułu zwrotu nadpłaty w opłacie za brak sieci zbierania pojazdów wraz z odsetkami oraz kosztów postępowania sądowego w ramach rezerw celowych na łączną kwotę 121.645,6 tys. zł⁴.

(dowód: akta kontroli str. 759, 979-985, 1031-1032, 1289-1289A)

Wykorzystanie limitu wydatków na niższym poziomie niż planowano spowodowane było m.in. mniejszą liczbą podróży służbowych zagranicznych i krajowych, rezygnacją ze szkoleń na skutek zmian kadrowych, a także niższymi wydatkami na składki na ubezpieczenie społecznie i Fundusz Pracy.

(dowód: akta kontroli str. 912-942, 1289-1289A)

Środki pochodzące z poszczególnych pozycji rezerw celowych zostały wykorzystane w łącznej kwocie 152.209,7 tys. zł (tj. 99,7% kwoty uruchomionej z tych rezerw) następująco:

- w poz. 59 – kwotę 30.318,2 tys. zł, tj. 99,1%, przeznaczono na finansowanie zadań w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska, tj. m.in. „Monitoring stanu chemicznego oraz ocena stanu jednolitych części wód podziemnych w dorzeczach w latach 2015–2018”; „Pilotażowe wdrożenie monitoringu gatunków i siedlisk morskich w latach 2015 – 2018”;
- w poz. 16 – kwotę 121.645,6 tys. zł, tj. 100%, przeznaczono na dokonanie zwrotu nadpłaty w opłacie za brak sieci zbierania pojazdów z odsetkami;
- w poz. 73 – kwotę 39,0 tys. zł, tj. 20,6%, przeznaczono na opracowanie koncepcji merytorycznej uruchomienia i wdrożenia Bazy danych BDO;
- w poz. 91 – kwotę 206,9 tys. zł, tj. 100%, przeznaczono na zapłatę kosztów postępowania egzekucyjnego w związku z niewykonaniem decyzji przez Wojewodę Dolnośląskiego.

(dowód: akta kontroli str. 979-985, 1031-1032, 1101-1102)

Szczegółowym badaniem objęto wydatki w wysokości 15.649,3 tys. zł, tj. 10,3 % środków przeniesionych z rezerw celowych (poz. 59) budżetu państwa, które zwiększyły limit wydatków GIOŚ, na realizację siedmiu zadań zaplanowanych do wykonania w 2016 r., tj.:

⁴ W 2017 r. Główny Inspektor Ochrony Środowiska wystąpił o zabezpieczenie środków na łączną kwotę 29.805.915,0 zł z rezerw celowych. Dalszych rezerw nie przewiduje się.

- 1) „Monitoring stanu chemicznego oraz ocena stanu jednolitych części wód podziemnych w dorzeczach w latach 2015–2018”;
- 2) „Pilotażowe wdrożenie monitoringu gatunków i siedlisk morskich w latach 2015–2018”;
- 3) „Monitoring ptaków z uwzględnieniem obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000, lata 2015–2018”;
- 4) „Monitoring gatunków i siedlisk przyrodniczych ze szczególnym uwzględnieniem specjalnych obszarów ochrony siedlisk Natura 2000 w latach 2015–2018”;
- 5) „Centralne oznaczenie prób w zakresie wybranych substancji priorytetowych w biocie w wodach powierzchniowych, według wymagań Dyrektywy 2013/39/UE, pobranych w ramach realizacji monitoringu diagnostycznego w latach 2016–2017”;
- 6) „Monitoring Morza Bałtyckiego w wyłącznej polskiej strefie ekonomicznej w latach 2014–2017”;
- 7) „Realizacja programu Zintegrowanego Monitoringu Środowiska Przyrodniczego – nadzór merytoryczny oraz prowadzenie badań w latach 2016–2017”.

Zmiany w planie finansowym, polegające na zwiększeniu planu wydatków budżetowych jednostki o środki pochodzące z tej rezerwy celowej zostały wprowadzone po otrzymaniu przez GIOŚ informacji Ministra Środowiska o zmianach w planie finansowym GIOŚ na 2016 r. wynikających z decyzji Ministra Finansów. Zwiększenie planu finansowego jednostki wynikało z faktycznych potrzeb, a otrzymane przez GIOŚ środki budżetowe zostały co do zasady przeznaczone na realizację planowanych zadań, wykorzystane i wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem, przy czym kwota 39,0 tys. zł została wydatkowana na zleconą koncepcję Bazy danych BDO, które to opracowanie nie służyło realizacji założonego celu/zadania.

(dowód: akta kontroli str. 1031-1032, 1106-1183, 1290-1290B)

Największy udział w strukturze wydatków z budżetu środków krajowych według grup ekonomicznych, tj. 98,7%, miały wydatki bieżące. Wydatki w tej grupie, określone pierwotnie w planie finansowym GIOŚ w kwocie 17.118,0 tys. zł zostały w trakcie roku zwiększone per saldo o 152.742,9 tys. zł (tj. o 792,3%) i według planu po zmianach wynosiły 169.860,9 tys. zł. Wydatki bieżące zrealizowane zostały w kwocie 168.865,8 tys. zł. tj. (99,4% limitu wydatków w tej grupie). Wydatki na współfinansowanie programów realizowanych ze środków pochodzących z UE zostały realizowane w kwocie 101,1 tys. zł, tj. 71,0% planu po zmianach.

(dowód: akta kontroli str. 754, 1031-1032)

W 2016 r., w ramach § 4580 – *pozostałe odsetki*, zostały wypłacone odsetki w kwocie 43.940,1 tys. zł z tytułu nadpłat w opłacie za brak sieci zbierania pojazdów za 2006 r., określone przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w wydanych wobec spółek motoryzacyjnych decyzjach.

(dowód: akta kontroli str. 849-852a, 1029-1030)

W 2016 r. wydatki na wynagrodzenia wyniosły łącznie 10.267,4 tys. zł, z tego: z budżetu państwa 10.191,5 tys. zł⁵ (99,3% planu po zmianach) i z budżetu środków europejskich 75,9 tys. zł⁶ (97,8% planu po zmianach). W porównaniu do 2015 r. wydatki na wynagrodzenia były wyższe o 5,3%. W ramach wydatków z budżetu państwa na wynagrodzenia 13,4 tys. zł stanowiły wydatki na współfinansowanie programów realizowanych ze środków UE.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w GIOŚ w 2016 r.⁷ wyniosło 6.528,0 zł i w porównaniu do 2015 r. było wyższe o 5,2 %, a przeciętne zatrudnienie wyniosło 131,1 osób i nie uległo zmianie w porównaniu do 2015 r.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto członków Korpusu Służby Cywilnej w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego, wyniosło 6578,5 zł i w porównaniu do 2015 r. było wyższe o 6,0%, a przeciętne zatrudnienie w 2016 r. wyniosło 122,9 osób i nie uległo zmianie w porównaniu do 2015 r.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń wynosiło 3.899,3 zł i w porównaniu do 2015 r. było wyższe o 3,1%, a przeciętne zatrudnienie w 2016 r. wyniosło 6,7 osoby.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe wynosiło 13.979,7 zł i w porównaniu do 2015 r. było wyższe o 8,3%, a przeciętne zatrudnienie w 2016 r. wyniosło 1,5 osoby.

Nie zostały przekroczone wielkości limitu wynagrodzeń osobowych, jak również limitu dodatkowego wynagrodzenia rocznego.

(dowód: akta kontroli str. 265-278, 524-533)

Wydatki ze środków budżetowych na wynagrodzenia bezosobowe w 2016 r. wyniosły 757,5 tys. zł (92,4% planu po zmianach), w tym 4,8 tys. zł stanowiły wydatki na współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków UE. W porównaniu do 2015 r. były one wyższe o 83,3 tys. zł, tj. o 12,4%.

Z tych środków sfinansowano w 2016 r. m.in. wydatki na prace wykonywane na podstawie zawartych 36 umów zlecenia z 26 osobami fizycznymi⁸, w tym jedną umowę z pracownikiem GIOŚ. Przedmiot umowy zawartej z tym pracownikiem nie pokrywał się z zakresem jego obowiązków, a zadania były wykonywane po godzinach pracy.

(dowód: akta kontroli str. 279-304, 521-523, 1378-1382, 1595-1606)

Wydatki majątkowe, określone pierwotnie w planie finansowym GIOŚ, w kwocie 2.319,0 tys. zł zostały w trakcie roku zmniejszone per saldo o 165,2 tys. zł (tj. o 7,1%) i według planu po zmianach wyniosły 2.153,8 tys. zł. W 2016 r. w ramach środków z budżetu państwa zrealizowano wydatki majątkowe w łącznej kwocie 2.147,6 tys. zł, tj. 99,7% planu po zmianach, w tym wydatki na współfinansowanie programów realizowanych ze środków pochodzących z UE wyniosły 1.470,5 tys. zł (100% planu po zmianach).

(dowód: akta kontroli str. 754, 1031-1032)

⁵ Według sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków.

⁶ Według sprawozdania Rb-28UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej.

⁷ Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

⁸ W 2015 r. takich umów zawarto 41 z 31 osobami fizycznymi.

Realizacja wydatków majątkowych z budżetu środków krajowych przebiegła zgodnie z planem, jednocześnie zmniejszenie limitu wydatków w tej grupie dotyczyło:

- zakupu sprzętu komputerowego, oprogramowania – z powodu przesunięcia zakupu oprogramowania na 2017 r. na skutek zmiany terminu wdrażania systemu „*Monitoring Gatunków i Siedlisk Przyrodniczych (SI NGSP)*” na rok 2017, oraz decyzją o wykonaniu Nowego Rejestru Zużytego Sprzętu Elektronicznego i Elektrycznego (RZSEiE) w ramach bazy danych odpadowych (BDO), ponadto wynikało z wynegocjowania korzystniejszych cen zakupu komputerów;
- zakupu środka transportu – z powodu uzyskania korzystniejszych cen w przeprowadzonym postępowaniu przetargowym na zakup samochodu osobowego [...] ⁹.

W związku z awarią klimatyzatora w pomieszczeniu serwerowni, w trakcie 2016 r. do planu finansowego wprowadzono nowe zadanie i zapewniono środki na zakup nowego klimatyzatora.

(dowód: akta kontroli str. 912-942, 1289-1289A)

W ramach § 6060 – *wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych* wydatkowano kwotę 677,1 tys. zł (tj. 99,1% planu po zmianach), która została przeznaczona na realizację zadań: „*Państwowy Monitoring Środowiska*” oraz „*Działalność kontrolna w zakresie ochrony środowiska*”.

(dowód: akta kontroli str. 831-845, 993-998, 1031-1032)

W ramach § 6069 – *wydatki na współfinansowanie zakupów inwestycyjnych jednostek budżetowych* wydatkowano kwotę 1.470,5 tys. zł (tj. 100,0 % planu po zmianach), która została przeznaczona na realizację projektu „*Wzmocnienie monitoringu wód w zakresie procedur zapewnienia i kontroli jakości pomiarów i ocen stanu wód powierzchniowych oraz infrastruktury badawczej, pomiarowej i informatycznej*” (kwota 1.455,1 tys. zł) oraz „*Unowocześnienie i rozbudowa infrastruktury kalibracyjnej i wzorcującej Krajowego Laboratorium Referencyjnego i Wzorcującego ds. badań powietrza atmosferycznego*” (kwota 15,4 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 831-845, 993-998, 1031-1032)

W 2016 r. ze środków z budżetu państwa zrealizowano wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych w łącznej kwocie 47,9 tys. zł (tj. 83,3% planu po zmianach). Pomimo niższego niż planowane wydatkowania środków w ramach § 3020, wszystkie zadania zrealizowano zgodnie z planem. Środki zostały wykorzystane na m.in. ekwiwalent za pranie i użytkowanie odzieży roboczej, zwrot za okulary dla pracowników, zakup wody mineralnej, odprawy pieniężne w związku z likwidacją stanowisk.

(dowód: akta kontroli str. 754, 912-942, 1031-1032)

⁹ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) – NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie danych dotyczących przedsiębiorców. Wyłączeń tych dokonano w interesie przedsiębiorców.

W 2016 r. wydatki GIOŚ na współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków UE zostały wykorzystane w łącznej kwocie 1.571,6 tys. zł, tj. 97,4% planu po zmianach.

Niepełne wykorzystanie limitu wydatków na współfinansowanie dotyczyło projektów:

- „*Wzmocnienie monitoringu wód w zakresie procedur zapewnienia i kontroli jakości pomiarów i ocen stanu wód powierzchniowych oraz infrastruktury badawczej, pomiarowej i informatycznej*”, realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020 (PO liŚ 2014–2020); zadanie zaplanowane do realizacji w 2016 r., na skutek braku ofert od wykonawców zostało przesunięte na 2017 r.; kolejne zadanie w związku z opóźnieniem jego realizacji zostanie rozliczone w 2017 r.;
- „*Pilotażowy monitoring wilka i rysia w Polsce realizowany w ramach PMS*” realizowanego w ramach PO liŚ 2014–2020; oszczędności powstały na skutek rezygnacji z zatrudnienia asystenta projektu, a prace projektu zostały wykonane własnym potencjałem kadrowym będącym w dyspozycji GIOŚ. Ponadto termin realizacji seminarium został przesunięty z IV kwartału 2016 r. na II kwartał 2017 r. z powodu braku ofert wykonawców w organizowanych przetargach.

(dowód: akta kontroli str. 912-942, 1289-1289A)

W 2016 r. wydatki na współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków UE w stosunku do 2015 r. były niższe o 87,9 %. Stan taki był konsekwencją harmonogramu realizacji projektów. W związku z zakończeniem realizacji przez GIOŚ projektów w ramach PO liŚ 2007–2013 w 2015 r. nastąpiło skumulowanie największych wydatków (zakup sprzętu dla WIOŚ). Z kolei w 2016 r. GIOŚ jako beneficjent zaczął realizować projekty z „nowej perspektywy” PO liŚ 2014–2020, które sprowadzały się głównie do realizacji działań przygotowawczych.

(dowód: akta kontroli str. 754, 1031-1032, 1289-1289A)

Na podstawie próby 52 dowodów księgowych, z tego 39 wylosowanych i 13 dobranych celowo (na łączną kwotę 29.067,6 tys. zł) przeprowadzono badanie wydatków pod kątem gospodarności, legalności, celowości, rzetelności ich dokonania oraz prawidłowości udzielania zamówień publicznych wyłączonych z zastosowania przepisów upzp i prawidłowości zastosowanego trybu udzielania zamówień publicznych wynikającego z upzp.

(dowód: akta kontroli str. 943-971, 1005-1028, 1033-1066, 1080-1091, 1283-1288)

Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych, będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2016 r. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r. (według daty księgowania) na koncie 130–subkonto wydatków. Przekazany zbiór zapisów księgowych zawierał datę dowodu, datę księgowania oraz datę zapłaty. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy dotyczące:

- wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości;
- transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 500,0 zł).

Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania próby 39 dowodów. W trakcie weryfikacji próby nie zmieniono żadnego z dowodów. Szczegółowym badaniem objęto 39 dowodów (faktury, umowy itp.) na łączną kwotę 28.997,3 tys. zł (tj. 16,1% ogółem wydatków z budżetu państwa i budżetu środków europejskich), z tego: 27.230,5 tys. zł z budżetu środków krajowych 1.766,8 tys. zł z budżetu środków europejskich.

Dobranych celowo trzynaście dowodów księgowych dokumentowało poniesienie wydatków:

- 1) na opracowanie „*Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami*” na kwotę 39,0 tys. zł (jeden dowód);
- 2) za wykonywanie prac na podstawie umów zlecenia na łączną kwotę 31,3 tys. zł (12 dowodów).

(dowód: akta kontroli str. 279-304, 883-884, 1283-1288, 1290-1290H)

Badaniem objęto trzy postępowania o udzielenie zamówień publicznych, w tym: jedno dotyczące zadania współfinansowanego z budżetu środków europejskich, jedno udzielone w trybie niepodstawowym (z wolnej ręki) oraz jedno, do którego nie zastosowano upzp (zamówienie o wartości nieprzekraczającej 30 tys. euro) o łącznej wartości zawartych umów brutto 11.419,8 tys. zł, stanowiącej 38,4% wartości brutto wszystkich zamówień publicznych udzielonych przez GIOŚ w 2016 r. (29.747,8 tys. zł brutto). Przedmiotowych zamówień udzielono na realizację następujących zadań:

- „*Zakup i dostawa do Wojewódzkich Inspektoratów Ochrony Środowiska spektrometrów z plazmą wzbudzaną indukcyjnie (ICP-MS)*” PO liŚ 2014–2020; (7.622,3 tys. zł brutto). W 2016 r. wydatkowano 6.479,0 tys. zł brutto z budżetu środków europejskich i 1.143,3 tys. zł brutto z budżetu państwa;
- „*Monitoring tła zanieczyszczenia atmosfery na stacjach w Łebie, Jarczewie i na Śnieżce dla potrzeb EMPE, GAW/WMO i HELCOM w latach 2016–2018*” (3.757,7 tys. zł brutto). W 2016 r. wydatkowano 444,4 tys. zł brutto I etap i 414,4 tys. zł brutto II etap z budżetu państwa;
- „*Zakup modułów do sieciowego urządzenia awaryjnego*” (39,8 tys. zł brutto). W 2016 r. wydatkowano 39,8 tys. zł brutto z budżetu państwa.

Wydatki poniesione w 2016 r. z tytułu udzielenia ww. zamówień wyniosły 8.520,9 tys. zł. i stanowiły 4,7 % zrealizowanych wydatków ogółem¹⁰ i 1,2% wydatków z budżetu państwa oraz 72,7 % wydatków z budżetu środków europejskich.

W wyniku analizy ww. zamówień publicznych udzielanych przez GIOŚ, nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości.

¹⁰ Tj. wydatków z budżetu państwa i wydatków z budżetu środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str.1031-1032, 1274-1282)

W sporządzonym w dniu 7 lutego 2017 r. sprawozdaniu Rb-28 według stanu na koniec 2016 r. wykazano zobowiązania w kwocie 765,4 tys. zł, które głównie dotyczyły dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi. W przedmiotowym sprawozdaniu nie wykazano zobowiązań wymagalnych. W porównaniu z 2015 r. stan zobowiązań był niższy o 16.591,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.849-852A)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetu państwa stwierdzono następujące nieprawidłowości.

1. GIOŚ, w ramach podzadania *Gospodarka odpadami*, którego celem było uruchomienie Bazy danych o odpadach, wydatkował w 2016 r. kwotę 39,0 tys. zł na zleconą koncepcję pt. „Specjalistyczna koncepcja budowy Bazy danych BDO w zakresie merytorycznym wynikającym z przepisów o odpadach” (dalej: opracowanie), które to opracowanie nie służyło realizacji założonego celu/zadania. W ocenie NIK, było to działanie nierzetelne. Informacje/dane zawarte w tym opracowaniu stanowiły w przeważającej mierze kompilację przepisów ustawy o odpadach. W opracowaniu nie zawarto również żadnych informacji o charakterze technicznym lub specjalistycznym, które mogłyby być przydatne w procesie opracowania i uruchomienia bazy danych. I tak:
 - a) opracowanie sprowadzało się jedynie do odtworzenia przepisów prawa zawartych w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. odpadach, w zakresie dotyczącym obowiązku utworzenia bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami;
 - b) opracowanie nie zawierało jakichkolwiek informacji/danych dotyczących zagadnień specjalistycznych, w tym w szczególności w zakresie niezbędnym do opracowania wymogów technicznych dla potencjalnego wykonawcy bazy danych;
 - c) opracowanie, w części zawartej w pkt 4 – Analiza Wojewódzkiego Systemu Odpadowego na przykładzie urzędu mazowieckiego zawierało, informacje niewymagające szczegółowej analizy oraz fachowej wiedzy, sprowadzające się do odtworzenie struktury organizacyjnej urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 1291-1294)

Główny Inspektor Ochrony Środowiska wyjaśnił, „*opracowanie Specjalistycznej koncepcji budowy BDO stanowi pierwszy etap prac nad utworzeniem BDO, tj. poprzedzający opracowanie projektu technicznego systemu informatycznego, jakim jest Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami. W projekcie technicznym systemu informatycznego zawartość merytoryczna, czyli informacje zawarte w Specjalistycznej koncepcji budowy BDO, stanowi źródło danych, jakie ma zawierać przedmiotowa baza. Natomiast kwestie techniczne, czyli m.in. metody gromadzenia i przetwarzania tych danych, czy kanały przepływu informacji zostaną opracowane w projekcie technicznym BDO, zgodnie z którym prowadzone będą prace nad BDO. Wyjaśniono również, iż w Specjalistycznej koncepcji budowy BDO zaproponowano schemat przepływu informacji w przypadku dokonywania wpisu do rejestru czy prowadzenia ewidencji odpadów za*

pośrednictwem BDO. (...). Przedmiotowa koncepcja zawiera również m.in. opis systemu BDO, założenia systemu BDO, strukturę logiczną oraz zawartość informacyjną systemu BDO (tj. opis wszystkich modułów, z uwzględnieniem nowego modułu ewidencji odpadów), opis procedur i technik wprowadzania danych, opracowanie schematu blokowego przepływu informacji, a także oszacowanie ryzyk i zagrożeń systemu BDO w świetle obowiązujących przepisów prawa ze wskazaniem sposobów ich eliminacji (np. poprzez zmiany konkretnych przepisów). Dodatkowo, w celu późniejszej oceny obciążenia systemu i zapewnienia odpowiedniej ilości urządzeń w celu uniknięcia błędów i ograniczeń w eksploatacji BDO przez ich użytkowników, została również oszacowana liczba podmiotów, które będą obowiązane do zarejestrowania w systemie oraz liczbę wytwarzanych za pośrednictwem BDO kart przekazania odpadu dziennie. Wskazano również wszystkie organy, które będą miały dostęp do BDO wraz z ich uprawnieniami w zakresie korzystania z bazy (...). Wyjaśniono również, „iż jednym z etapów wdrażania BDO jest migracja danych zawartych w już funkcjonujących bazach, jakimi są wojewódzkie bazy odpadowe prowadzone przez marszałków województw. W celu prawidłowego zaprojektowania sposobu przeprowadzenia importu danych zasilających BDO, niezbędne było opracowanie (w pkt 4 Specjalistycznej koncepcji budowy BDO) systemu funkcjonowania urzędów marszałkowskich tak, aby wykorzystać już funkcjonujące rozwiązania i dane na rzecz utworzenia BDO.”

Dyrektor Departamentu Inspekcji i Orzecznictwa (DliO), wyjaśniła również, iż celem opracowania, było dokonanie analizy w zakresie wyłącznie merytorycznym wynikającym z przepisów o odpadach, przy czym opracowanie stanowiło jedynie „szeroko pojętą analizę obowiązujących przepisów prawa”. Wyjaśniła również, iż celem opracowania pt. „Specjalistyczna koncepcja budowy BDO” zleconego przez GIOŚ było dokonanie analizy zawartości BDO w zakresie wyłącznie merytorycznym wynikającym z przepisów o odpadach. Dokument ten stanowi materiał wyjściowy do realizacji kolejnego etapu realizacji projektu, tj. opracowania projektu technicznego zawierającego zagadnienia informatyczne. W związku z powyższym nie ma możliwości wskazania w przedmiotowym opracowaniu fragmentów odnoszących się bezpośrednio do zagadnień informatycznych.

(dowód: akta kontroli str. 986-988, 1067-1072, 1099-1100D)

W ocenie NIK wszystkie zagadnienia, które zostały poruszone w zleconym do wykonania opracowaniu, są możliwe do odtworzenia w oparciu o obowiązujące przepisy prawa oraz schematy organizacyjne poszczególnych urzędów marszałkowskich. Zlecone do wykonania opracowanie nie zawiera przy tym odniesienia do zagadnień informatycznych, które były przedmiotem analizy w odrębnej ekspertyzie „Wsparcie eksperckie informatyczne w zakresie utworzenia bazy danych o produktach, opakowaniach i gospodarce odpadami (BDO). Wymagania niezbędne dla prawidłowego utworzenia bazy danych BDO”, dotyczącej kwestii technicznej budowy wymaganego systemu. Ww. ekspertyza została przekazana przez Ministerstwo Środowiska do GIOŚ w związku z realizacją zadania utworzenia i uruchomienia Bazy danych BDO. Zlecenie przez GIOŚ wykonania opracowania odnoszącego się wyłącznie do analizy podstawy prawnej funkcjonowania systemu, które, zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora DliO, „ma dopiero posłużyć do opracowania projektu technicznego”, w ocenie NIK, nie służyło realizacji założonego celu. Główny Inspektor Ochrony Środowiska, wydając środki

przeznaczone na zapłatę na rzecz wykonawcy wynagrodzenia za sporządzenie wskazanego opracowania, naruszył zasady wydatkowania środków publicznych określone w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹¹. Powyższe znajduje również potwierdzenie w dalszych wyjaśnieniach Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, który wskazał, iż w latach 2018–2019 przewiduje się zatrudnienie 15-osobowego zespołu pracowników (kierownik projektu, zastępca kierownika/programista, 3 programistów, programista raportów, programista/tester, 6 merytorystów/testerów systemu, analityk i konsultant), których zadaniem będzie wykonanie BDO. Główny Inspektor Ochrony Środowiska, zgodnie ze złożonymi wyjaśnieniami, na wynagrodzenia ww. 15 - osobowego zespołu ekspertów z branży IT zamierza przeznaczyć 2.124,0 tys. zł rocznie. Wskazana kwota wynagrodzenia zawiera wszelkie pochodne, tym samym kwota miesięcznego wynagrodzenia m.in. w 2018 i 2019 r., jaką Główny Inspektor Ochrony Środowiska zamierza przeznaczyć dla eksperta, będzie się kształtowała (po odliczeniu narzutu pracodawcy) na poziomie 8,2 tys. zł brutto. Należy wskazać, iż na podstawie analizy rynku (Raport płacowy – [...] ¹² dla branży w 2016 r.) wynagrodzenia eksperta z branży IT w 2016 r. kształtowało się na poziomie 12,0 - 14,0 tys. zł. Z powyższego jednoznacznie wynika, iż główne założenia stanowiące podstawę funkcjonowania bazy danych mają zostać wypracowane w latach późniejszych, przez osoby posiadające specjalistyczną wiedzę z zakresu informatyki oraz IT.

(dowód: akta kontroli str.1294F)

2. W GIOŚ, w 2016 r., mierniki dla poszczególnych zadań/podzadań/działań. zostały określone w sposób sprzeczny z zapisami załącznika nr 53 pkt 68 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 lipca 2015 r w sprawie *szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2016*. I tak:

- a) w podzadaniu 12.1.3. *Monitoring środowiska i kontrole w zakresie ochrony środowiska*, przy określaniu wartości docelowej miernika uwzględniono rezerwy celowe, w sytuacji gdy w myśl ww. przepisu wartością docelową miernika jest wartość, którą planuje się osiągnąć w roku budżetowym bez uwzględnienia rezerw celowych (pkt 68 ppkt 5);
- b) w zadaniu 12.1. *System ochrony środowiska i informacji o środowisku*, stopień realizacji miernika został określony w wartości procentowej wyrażonej jako liczba wykonanych ocen, raportów i sprawozdań w stosunku do zaplanowanej na dany rok liczby ocen, raportów i sprawozdań. Odniesienie liczby wykonanych dokumentów do planu na dany rok, uniemożliwia porównywanie danych w dłuższym okresie niż rok. Tym samym, niemożliwe jest zachowanie ciągłości pomiaru, czym naruszono zapisy załącznika nr 53 pkt 68 ppkt 5 rozporządzenia, w myśl którego przez wartość bazową rozumie się wartość miernika w roku N-2;

¹¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

¹² Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r., poz.2058 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) – NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie danych dotyczących przedsiębiorców. Wyłączeń tych dokonano w interesie przedsiębiorców.

- c) w działaniu 12.1.6.1 System zagospodarowania odpadów, pomimo realizowania przez jednostkę tego zadania i wydatkowania w związku z tym środków na jego realizację, wartość miernika dotycząca tego zadania została określona przez GIOŚ jako „nie dotyczy”. Określenia wartości ww. miernika dokonano z naruszeniem zapisów załącznika nr 53 pkt 68 pkkt 4 ww. rozporządzenia, w myśl którego, mierniki powinny odnosić się do tego, na co dysponenti realizujący zadania publiczne mają wpływ, w miarę możliwości opierać się na danych pochodzących z już istniejącej sprawozdawczości lub danych opracowywanych przez dysponentów w związku z realizacją określonych zadań publicznych, dostępnych w terminach umożliwiających sporządzanie sprawozdań budżetowych w układzie zadaniowym.

(dowód: akta kontroli str. 783-803, 846)

Główna Księgowa GIOŚ wyjaśniła, iż:

Ad pkt a) „(...) Ze względu na fakt, iż zadania monitoringowe realizowane ze środków NFOŚiGW są planowane, zgodnie z obowiązującą procedurą, z dwuletnim wyprzedzeniem, GIOŚ ma wiedzę jakie środki z rezerwy będą przeznaczone na wykonanie ocen stanu i określenie wartości miernika na dany rok. Uruchomienie rezerwy celowej jest ponadto poprzedzone decyzją MF o zapewnieniu finansowania (tzw. promesą) gdyż są to zadania wieloletnie (taki tryb realizacji zapewnia ciągłość badań monitoringowych i wykonywanych na ich podstawie ocen stanu środowiska), których uruchomienie w trybie zamówień publicznych wymaga zapewnienia finansowania. Uruchomienie rezerwy następuje sukcesywnie przed odbiorem/rozliczaniem kolejnych wyników prac.”

Ad pkt b) „Stopień realizacji miernika dla zadania 12.1. System ochrony środowiska i informacji o środowisku został określony w wartości procentowej. Wartość procentowa funkcjonuje już od roku 2014 (w latach wcześniejszych była wartość liczbową). Ustalenie wartości procentowej było omawiane z Departamentem Ekonomicznym Ministerstwa Środowiska. Stopień realizacji miernika w wartości procentowej umożliwia ciągłość pomiaru w wieloletniej perspektywie, ponieważ zgodnie z ww. rozporządzeniem przez wartość docelową rozumie się wartość miernika, którą planuje się osiągnąć w roku budżetowym (N), natomiast przez wartość bazową rozumie się wartość miernika w roku N-2 (przykład: plan na rok 2016- wykonanie za rok 2014). Departamenty odpowiedzialne za realizację wartości miernika dysponują informacją jaka wartość liczbową składa się na 100%, jakie jest wykonanie wartości miernika i są w stanie określić ewentualne odchylenia od planu założonego na dany rok. Wartość miernika dla zadania 12.1. w kolejnych latach pozwala ustalić stopień realizacji celu działalności GIOŚ, pokazując jej przyrost. (...) Stopień realizacji miernika w zadaniu 12.1. jest określony w stosunku do zaplanowanej liczby ocen, raportów, sprawozdań w roku 2016. Wartość bazowa dla zadania 12.1. została określona na podstawie PMS oraz własnej bazy danych. (...)”.

Ad pkt c) „Na poziomie działania 12.1.6.1. System zagospodarowania odpadów GIOŚ w 2016 roku nie określił wartości miernika. Wartość miernika została określona jako „nie dotyczy”, ponieważ GIOŚ nie dysponował odpowiednimi danymi do określenia wartości miernika pozwalającemu przedstawienie stanu gospodarki

odpadami w kraju oraz efektu podejmowanych działań w zakresie odzysku odpadów. Jednocześnie informuję, iż GIOŚ użył określenia „nie dotyczy”, które nie miało na celu formy opisowej a jedynie miało oznaczać brak wartości miernika. Zgodnie z kartą miernika dla działania 12.1.6.1. w roku 2016 jednostką wiodącą był Departament Gospodarki Odpadami w MŚ, który decydował o wyborze miernika.

Przy opracowaniu budżetu na rok 2016 w układzie zadaniowym GIOŚ nie opracowywał karty miernika na ww. działania, ponieważ nie dysponował środkami w limicie z ustawy budżetowej.”.

(dowód: akta kontroli str. 972-978, 1001-1004, 1101-1102)

W ocenie NIK, zadania monitoringowe realizowane przez GIOŚ, w ramach podzadania 12.1.3. *Monitoring środowiska i kontrole w zakresie ochrony środowiska*, pomimo iż są finansowane z rezerwy celowej (poz. 59), to jednak zgodnie z ww. rozporządzeniem, rezerwa ta nie powinna zostać uwzględniona przy planowaniu wartości miernika. Sposób finansowania zadania, zgodnie z rozporządzeniem, nie ma wpływu na sposób określania wartości miernika. W zakresie zadania 12.1. *System ochrony środowiska i informacji o środowisku*, zdaniem NIK stopień realizacji miernika określony w wartości procentowej w stosunku do zaplanowanej na dany rok liczby np. sprawozdań, uniemożliwia ciągłość jego pomiaru w wieloletniej perspektywie.

3. W GIOŚ naruszono zasady rejestrowania dokumentów korespondencji przychodzącej, określone Instrukcją kancelaryjną w wypadku:

- a) czterech spośród 52 objętych badaniem faktur VAT, tj. nr: a) FV 9/U/2016/05 z dnia 16.05.2016 r. (ZA0400/05/16); b) 6065/2016 z dnia 29.12.2016 r. (ZA 1189/12/16); c) FVn-261304/2016/12/00043 z dnia 22.12.2016 r. (ZA1162/12/16); d) SZ/222/12/2016 z dnia 12.12.2016 r. (Za1049/12/16), nie utrwalono daty wpływu ww. faktur za pomocą komputerowego rejestru wpływu lub poprzez opatrzenie faktur pieczęcią wpływu;
- b) pisma Wykonawcy przekazującego wynik realizacji etapu I umowy nr 21/2016/F „Monitoring gatunków i siedlisk przyrodniczych ze szczególnym uwzględnieniem specjalnych obszarów ochrony siedlisk natura 2000 w latach 2015–2018 w zakresie siedlisk przyrodniczych 2016–2018” pracownicy GIOŚ nie opatrzyli pieczęcią wpływu kancelarii ogólnej, na skutek czego pismo to opatrzone pieczęcią wpływu kancelarii departamentu merytorycznego z jednodniowym opóźnieniem w stosunku do daty faktycznego wpływu tego pisma do GIOŚ.

Obowiązujące procedury w tym zakresie zostały określone w pkt 4 Instrukcji kancelaryjnej GIOŚ „*Przyjmowanie, otwieranie, sprawdzanie i ewidencjonowanie wpływów*”, w tym w szczególności w pkt. 4.7 tej Instrukcji, zgodnie z którym po otwarciu koperty i sprawdzeniu pisma kancelaria ogólna winna umieścić na dowód przyjęcia pieczęć wpływu, w której wpisuje się m.in. datę przyjęcia oraz pkt 4.2, w myśl którego pracownicy po potwierdzeniu odbioru na kopii pisma, zobowiązani byli przekazać korespondencję niezwłocznie do kancelarii ogólnej w celu umieszczenia na niej pieczęci wpływu i zewidencjonowania.

(dowód: akta kontroli str. 419-477, 1202-1234)

Główna Księgowa GIOŚ wyjaśniła, m.in. iż:

Ad a) Odnosnie faktur wymienionych w pkt a), b) i d) za datę wpłynięcia do GIOŚ należy uznać datę sprawdzenia faktury przez kierownika komórki organizacyjnej lub jego zastępcę pod względem merytorycznym, potwierdzającego celowość i zgodność wydatku z planem rzeczowo-finansowym. Natomiast faktura w pkt c) nie posiadała pieczętki wpływu i wpłynęła bezpośrednio do Wydziału Informatyzacji Inspekcji GIOŚ w dniu 27 grudnia i tego samego dnia została sprawdzona, opisana i dostarczona do księgowości. Przez przeoczenie faktury te nie zostały opatrzone stemplem z datą wpływu.

Ad b) Odnosnie przekazania wyników I etapu umowy nr 21/2016/37 z dnia 28 lipca 2016 r. na wykonanie pracy pt. *„Monitoring gatunków i siedlisk przyrodniczych ze szczególnym uwzględnieniem specjalnych obszarów ochrony siedlisk Natura 2000 w latach 2015-2018 w zakresie siedlisk przyrodniczych 2016-2018”* (...) termin przekazania I etapu pracy do Zamawiającego (GIOŚ) jest zgodny z powyższą umową. Praca została złożona do kancelarii GIOŚ w dniu 10.10.2016, co dokumentuje pieczętka kancelarii GIOŚ znajdująca się na kopii pisma Wykonawcy tj. Instytutu Badawczego Leśnictwa, przy którym przekazano przedmiot umowy. Dopiero później została ona przekazana do Departamentu Monitoringu i Informacji o Środowisku, którego pieczętka widnieje na piśmie przekazującym pracę, dlatego w Departamencie została zarejestrowana w dniu następnym tj. 11.10.2016 r. Wobec stwierdzenia przez kontrolę NIK rozbieżności w dacie poświadczenia terminu złożenia pisma Wykonawcy przekazującego wyniki prac z datą zarejestrowania dokumentu w kancelarii GIOŚ, Dyrektor DM wystąpił do Dyrektora Generalnego GIOŚ, aby zobowiązać pracowników kancelarii do bezwzględnego przestrzegania zasady, że każde pismo złożone do kancelarii GIOŚ musi być bezwzględnie z tą datą zarejestrowane w systemie.

(dowód: akta kontroli str.1092-1098)

W ocenie NIK, naruszenie wewnętrznych procedur organizacyjnych było działaniem nierzetelnym. Należy także podkreślić, iż uchybienie obowiązkom wynikającym z instrukcji kancelaryjnej, sprowadzające się do braku adnotacji o dacie wpływu, na fakturach VAT, mogło skutkować w okresie objętym kontrolą jak i w przyszłości ustaleniem w wadliwy sposób terminu wymagalności roszczeń i wpływać na nieterminowe płatności na rzecz Wykonawcy. Naruszenie instrukcji kancelaryjnej polegające na nieopatrzeniu pieczętką wpływu kancelarii ogólnej pisma Wykonawcy, zawierającego oświadczenie o przekazaniu opracowania przedmiotu umowy, mogło skutkować brakiem możliwości ustalenia czy Wykonawca dostarczył zamawiającemu przedmiot umowy w terminie w niej określonym i w konsekwencji czy GIOŚ, jako Zamawiający, miał podstawy do naliczenia wykonawcy kar umownych zastrzeżonych na wypadek opóźnienia.

4. Odbiór etapu III umowy z dnia 8 października 2015 r. nr 38/2015/F *„Monitoring gatunków i siedlisk przyrodniczych ze szczególnym uwzględnieniem specjalnych obszarów ochrony siedlisk Natura 2000 w latach 2015–2018 w zakresie gatunków zwierząt”*, potwierdzony protokołem zdawczo-odbiorczym, nastąpił dopiero w dniu 6 grudnia 2016 r., tj. po upływie 77 dni od otrzymania od Wykonawcy zawiadomienia o zakończeniu III etapu umowy i przekazaniu

opracowania (16 sierpnia 2016 r.). W myśl § 2 pkt 4 umowy „odbiór każdego etapu pracy” miał nastąpić w terminie do 55 dni roboczych od dnia otrzymania przez Zamawiającego zawiadomienia o zakończeniu danego etapu pracy i złożenia w siedzibie Zamawiającego wyników pracy.

(dowód: akta kontroli str.1184-1201)

Główna Księgowa GIOŚ wyjaśniła, że „*odnośnie odbioru pracy III i IV etapu umowy Nr 38/2015/F z dnia 8.10.2015 r. na wykonanie pracy pt. „Monitoring gatunków i siedlisk przyrodniczych ze szczególnym uwzględnieniem specjalnych obszarów ochrony siedlisk Natura 2000 w latach 2015–2018 w zakresie gatunków zwierząt” (...) zgodnie z § 5 ust 1 pkt 3 umowy Wykonawca otrzymuje jedno wynagrodzenie za wykonanie dwóch etapów pracy: III i IV. Oznacza to, że dopiero po odbiorze obydwu etapów Zamawiający jest zobowiązany do dokonania zapłaty. Zamawiający miał zatem możliwość dokonania łącznego odbioru obu etapów pracy w jednym terminie. Obydwie prace, tj. wykonana w ramach III oraz wykonana w ramach IV etapu, zostały dostarczone Zamawiającemu w terminie. Łączny odbiór odbył się po upływie nie więcej niż 55 dni od daty złożenia sprawozdania z wykonania III i IV etapu w dniu 6 grudnia 2016 r.*”.

(dowód: akta kontroli str. 1092-1096A)

W ocenie NIK, GIOŚ uchybił obowiązkom wynikającym z postanowień wiążącej go z Wykonawcą umowy, albowiem odbiór III etapu umowy, który odbył się łącznie z etapem IV, nastąpił po upływie 77 dni roboczych od dnia otrzymania od Wykonawcy zawiadomienia o zakończeniu III etapu umowy i przekazaniu opracowania, tj. po upływie 22 dni roboczych w stosunku do umownego terminu dokonania czynności odbioru.

5. W GIOŚ w 2016 r., wbrew wskazaniom wynikającym z dokumentu pn.: *Rekomendacje dotyczące zawierania umów cywilnoprawnych w jednostkach administracji rządowej* wydanym przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, a ponadto z naruszeniem art. 22 § 1² ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy¹³, podpisano 15 umów zleceń, na mocy których powierzono zleceniobiorcom do wykonania obowiązki mieszczące się w zadaniach ustawowych oraz statutowych jednostki, przy zachowaniu warunków świadczenia pracy przewidzianych dla osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. W wyniku realizacji wskazanych umów wypłacono na rzecz zleceniobiorców 404,6 tys. zł, tj. 82,0% wartości wydatków poniesionych na wszystkie umowy zlecenia zawarte w GIOŚ.

(dowód: akta kontroli str. 1511-1513)

Dyrektor Departamentu Kontroli Rynku w GIOŚ (DKR) wyjaśniła m.in., że powodem zawierania umów zlecenia na realizację niektórych czynności przez osoby fizyczne jest fakt, iż począwszy od 2007 roku nakładanych jest szereg nowych obowiązków do realizacji przez DKR, a wynikających z nowych i nowelizowanych kilkakrotnie przepisów: ustawy o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (ZSEiE), ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (mpo), ustawy o lasach, bez

¹³ Dz. U. Nr 2016, poz. 1666

wystarczającego wzmocnienia kadrowego w DKR. Pomimo zawartych w OSR¹⁴ do ustawy o ZSEiE oraz ustawy o mpo zapisów o zwiększeniu zatrudnienia w GIOŚ o dodatkowe etaty – GIOŚ nie dostał etatów na realizację tych zadań. Zastępująca Dyrektora Generalnego również w wyjaśnieniu podała, że zawieranie umów zlecenia na zadania realizowane w DKR wynikało z braku środków w budżecie GIOŚ na wynagrodzenia, co zapewniłoby zatrudnienie wystarczającej liczby pracowników w stosunku do liczby nałożonych zadań, wynikających z nowych czy znowelizowanych kilkakrotnie ustaw: z ustawy o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, z ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji; z mpo, z ustawy o zmianie ustawy o lasach oraz niektórych innych ustaw.

Zastępująca Dyrektora Generalnego – Dyrektor DliO wyjaśniła, że pomimo przyjętego założenia, w OSR do ustawy o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym oraz mpo, dotyczącego zwiększenia zatrudnienia w GIOŚ, nie otrzymano dodatkowych etatów. Wskazała także na zmniejszanie przez Ministra Środowiska na przestrzeni ostatnich lat limitu wydatków na wynagrodzenia.

(dowód: akta kontroli str.1487-1594)

Zdaniem NIK, zadania powierzone do wykonania zleceniobiorcom, na podstawie umów cywilnoprawnych, ze względu na ich charakter, czas realizacji oraz ze względu na brak szczególnych okoliczności towarzyszących ich zawarciu, winny być realizowane przez pracowników realizujących obowiązki pracownicze na rzecz GIOŚ, w ramach zawieranych umów o pracę. Warunki świadczenia pracy przewidziane dla osób wykonujących obowiązki na podstawie umowy zlecenia, były przy tym tożsame w stosunku do osób wykonujących pracę na podstawie umowy o pracę, zaś wykonywanie przez te osoby powierzonych im zadań na mocy umowy cywilnoprawnej uwarunkowane było jedynie brakiem możliwości uzyskania zgody na zwiększenie zatrudnienia w GIOŚ co potwierdzone zostało w złożonych wyjaśnieniach. Zdaniem NIK, zawarcie i realizacja wskazanych umów może, skutkować uznaniem ich w przyszłości za pozorne, w wypadku kontroli przeprowadzonej przez organ rentowy, a ponadto stwarza ryzyko wystąpienia przez osoby realizujące obowiązki na podstawie umów cywilnoprawnych do sądu pracy z powództwem o ustalenie istnienia stosunku pracy lub o inne roszczenia wynikające z umowy o pracę.

NIK zwraca uwagę, że w GIOŚ wypłacono ze środków z rezerwy celowej (poz. 59) wynagrodzenie za wykonane prace od 25 do 30 dni przed umownym terminem wymagalności określonym w wystawionych przez wykonawców fakturach.

Główna Księgowa GIOŚ wyjaśniła m.in., iż uregulowane płatności przed ostatecznym terminem nie spowodowało braku środków na spłatę innych zobowiązań wymagalnych. W systemie TREZOR sporządza się zapotrzebowanie na środki z 3-miesięcznym wyprzedzeniem, następnie dokonuje się aktualizacji miesięcznego zapotrzebowania na środki. Wcześniejsze uregulowanie należności nastąpiło z uwagi na termin rozliczenia rezerwy celowej z NFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str. 1092-1096A)

Zdaniem NIK, wydatkowanie środków z rezerwy celowej (poz. 59) wprawdzie następuje na szczególnych zasadach, niemniej jednak w przypadku wydatków

¹⁴ Ocena skutków regulacji.

budżetowych, które nie są finansowane ze środków pochodzących z rezerwy celowej regulą powinno być ich wydatkowanie w ustalonych umownych terminach płatności.

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Plan wydatków budżetu środków europejskich GIOŚ na 2016 r., według ustawy budżetowej, został określony w kwocie 13.800,0 tys. zł, z przeznaczeniem na PO liŚ. W trakcie roku plan ten został zmniejszony o 52,4 tys. zł, do kwoty 13.747,6 tys. zł. Poza tym, na mocy decyzji Ministra Środowiska, środki w kwocie 164,0 tys. zł z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko zostały przesunięte na Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009–2014 na realizację projektów *„Wzmocnienie systemu oceny jakości powietrza w Polsce w oparciu o doświadczenia norweskie”*, *„Monitoring efektów realizacji projektu PL1000. Wzrost efektywności działalności Inspekcji Ochrony Środowiska na podstawie doświadczeń norweskich”*.

(dowód: akta kontroli str.755- 756, 769-770, 1031-1032)

Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków wynikały głównie z przesunięcia terminu złożenia wniosku o dofinansowanie w ramach projektu *„Unowocześnienie i rozbudowa infrastruktury kalibracyjnej i wzorującej Krajowego Laboratorium Referencyjnego i Wzorującego ds. badań powietrza atmosferycznego”* w związku koniecznością urealnienia harmonogramu jego realizacji. Zadania zostały zrealizowane zgodnie z planem.

(dowód: akta kontroli str.979-985)

W 2016 r. Minister Środowiska na wniosek Głównego Inspektora Ochrony Środowiska dokonał blokady wydatków w łącznej kwocie 4.608,4 tys. zł, z tego w ramach projektów:

- *„Wzmocnienie monitoringu wód w zakresie procedur zapewnienia i kontroli jakości pomiarów i ocen stanu wód powierzchniowych oraz infrastruktury badawczej, pomiarowej i informatycznej”* w ramach programu PO liŚ 2014–2020 na łączną kwotę 4.566,1 tys. zł na podstawie decyzji nr 10/2016/BE z dnia 9 listopada 2016 r., ze względu na przesunięcie terminu wykonania I etapu zadania pn. *„Zakup i dostawę do Wojewódzkich Inspektoratów Ochrony Środowiska chromatografów gazowych z tandemową spektrometrią mas (GC-MS/MS)”* na II kwartał 2017 roku;
- *„Pilotażowy monitoring wilka i rysia w Polsce realizowany w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska”* w ramach programu PO liŚ 2014–2020 na łączną kwotę 18,6 tys. zł na podstawie decyzji nr 10/2016/BE z dnia 9 listopada 2016 r.;
- *„Unowocześnienie i rozbudowa infrastruktury kalibracyjnej i wzorującej Krajowego Laboratorium Referencyjnego i Wzorującego ds. badań powietrza atmosferycznego”* PO liŚ 2014–2020 na łączną kwotę 23,7 tys. zł na podstawie decyzji nr 10/2016/BE z dnia 9 listopada 2016 r. ze względu na uzyskanie korzystniejszych cen wykonawców w przeprowadzonym przetargu na *„zakup analizatora BTX”*.

(dowód: akta kontroli str. 754, 912-942, 979-985, 1031-1032)

Wydatki budżetu środków europejskich GIOŚ wyniosły 8.906,7 tys. zł i stanowiły 64,8% planu po zmianach i 64,5% kwoty określonej w ustawie budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 756-758, 1031-1032)

Kwota przekazanych i zrealizowanych do końca 2016 r. zleceń płatności do Banku Gospodarstwa Krajowego wyniosła 8.906,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 885, 1031-1032)

Z ogólnej kwoty wydatków poniesionych w 2016 r. z budżetu środków europejskich, 93,6% stanowiły wydatki majątkowe, które zrealizowano w kwocie 8.332,9 tys. zł, tj. 65,5% planu po zmianach.

(dowód: akta kontroli str. 754, 1031-1032)

W ramach § 6067 wydatkowano kwotę 8.332,9 tys. zł (65,5%), która została przeznaczona na realizację projektu *„Wzmocnienie monitoringu wód w zakresie procedur zapewnienia i kontroli jakości pomiarów i ocen stanu wód powierzchniowych oraz infrastruktury badawczej, pomiarowej i informatycznej”* (kwota 8.245,8 tys. zł) oraz *„Unowocześnienie i rozbudowa infrastruktury kalibracyjnej i wzorcującej Krajowego Laboratorium Referencyjnego i Wzorcującego ds. badań powietrza atmosferycznego”* (kwota 87,1 tys. zł). Mimo niższego niż planowane wydatkowania w ramach § 6067 zadania zostały zrealizowane zgodnie z planem.

(dowód: akta kontroli str. 831-845, 993-998, 1031-1032)

W 2016 r. na wydatki bieżące z budżetu środków europejskich w GIOŚ wykorzystano 573,8 tys. zł, tj. 55,9% planu po zmianach. Wykorzystanie limitu wydatków na niższym poziomie niż planowany było spowodowane:

- unieważnieniem postępowań przetargowych w ramach projektu *„Wzmocnienie monitoringu wód w zakresie procedur i zapewnienia kontroli jakości pomiarów i ocen stanu wód powierzchniowych oraz infrastruktury badawczej, pomiarowej i informatycznej”* ze względu na brak ofert;
- niższymi kosztami m.in. zaprojektowania materiałów informacyjnych oraz wykonania podstrony internetowej w ramach realizacji projektu *„Unowocześnienie i rozbudowa infrastruktury kalibracyjnej i wzorcującej Krajowego Laboratorium Referencyjnego i Wzorcującego ds. badań powietrza atmosferycznego”*;
- rezygnacją z zatrudnienia Asystenta projektu (prace projektu zostały wykonane potencjałem kadrowym będącym w dyspozycji GIOŚ) w ramach realizacji projektu *„Pilotażowy monitoring wilka i rysia w Polsce”*, realizowanego w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska. Ponadto termin realizacji seminarium został przesunięty na II kwartał 2017 r. z powodu niewyłonienia wykonawcy.

W tej grupie wydatków sfinansowano w ramach wynagrodzeń osobowych nagrody motywacyjne za realizację projektu dla pracowników (75,9 tys. zł), wynagrodzenia bezosobowe (28,8 tys. zł), a także opracowanie studium wykonalności, opłatę za udział pracowników warsztatach, szkoleniach, seminariach, obsłudze prawnej, wykonanie materiałów informacyjnych (tablice informacyjne, naklejki), delegacje krajowe pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 754, 880-882, 912-942, 989-992, 1031-1032)

W 2016 r. GIOŚ posiadał funkcjonujący w Narodowym Banku Polskim rachunek pomocniczy w zakresie budżetu środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 885A-886)

We wszystkich badanych zadaniach realizowanych z budżetu środków europejskich, poziom osiągniętych wskaźników (na koniec 2016 r.) wskazuje, że nie istnieje ryzyko nieterminowego ich zakończenia.

(dowód: akta kontroli str. 1080-1091)

2.3. Efekty rzeczowe

W GIOŚ, równolegle do ewidencji wydatków według klasyfikacji budżetowej, prowadzono ewidencję według układu zadaniowego. W trakcie 2016 r. były dokonane trzy zmiany wartości mierników zaplanowanych w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na 2016 r. I tak:

- w marcu 2016 r. dokonano zmiany wartości miernika – Liczba zrealizowanych instrumentów, działań, opracowań i ekspertyz wspierających realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju, dla działania 12.1.1.1. Tworzenie i koordynacja regulacji w zakresie ochrony środowiska z wartości 0 na 3. Działanie to zostało sfinansowane ze środków pochodzących z rezerwy celowej. (decyzja Ministra Finansów z 23 marca 2016 r. znak: MF/FG2.4143.3.28.2016.MF.268 na realizację zadania pn. „Realizacja zobowiązań wynikających z Konwencji o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych (Konwencja Bazylejska), w tym prowadzenie Krajowego Sekretariatu Konwencji Bazylejskiej”);
- w lipcu 2016 r. dokonano zmiany wartości miernika – Liczba: 1) zrealizowanych projektów z wykorzystaniem środków zagranicznych oraz 2) załatwionych spraw, dla działania 12.1.3.2. Działalność kontrolna w zakresie ochrony środowiska z wartości 1) 0, 2) 16210 na 1) 0, 2) 16216. Działanie to zostało sfinansowane dodatkowo ze środków pochodzących z rezerwy celowej (decyzja Ministra Finansów z dnia 20 czerwca 2016 r. znak: MF/FG2.4143.3.179.2016.MF.1477 na realizację zadania „Szkolenia dla grupy ekspertów WIOŚ ds. transgranicznego przemieszczania odpadów oraz przedstawicieli Straży Granicznej, Służby Celnej, Inspekcji Transportu Drogowego, Urzędu Transportu Kolejowego, Policji i Prokuratury”);
- w grudniu 2016 r. dokonano zmiany wartości miernika – Liczba: 1) zrealizowanych projektów z wykorzystaniem środków zagranicznych oraz 2) załatwionych spraw, dla działania 12.1.3.2. Działalność kontrolna w zakresie ochrony środowiska z wartości 1) 0, 2) 16210 na 1) 1, 2) 16216. W ramach liczby zrealizowanych projektów z wykorzystaniem środków zagranicznych wartość miernika uległa zmianie w związku z rozszerzeniem zakresu rzeczowego projektu MF EOG 2009-2014 pn. „Monitoring efektów realizacji projektu PL0100 "Wzrost efektywności działalności Inspekcji Ochrony

Środowiska, na podstawie doświadczeń norweskich", na skutek powstałych oszczędności.

(dowód: akta kontroli str. 822-830)

Wydatki poniesione przez GIOŚ zostały ujęte w dwóch funkcjach państwa, tj. w funkcji 11 – „Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic” i w funkcji 12 – „Środowisko”. W ramach funkcji 11 zrealizowano jedno zadanie, jedno podzadanie i jedno działanie, zaś w funkcji 12 – pięć działań w ramach czterech podzadań zgrupowanych w jednym zadaniu. W jednym podzadaniu i dwóch działaniach osiągnięto inne niż planowano wartości miernika. I tak:

– w podzadaniu 12.1.3. Monitoring środowiska i kontrole w zakresie ochrony środowiska wykonanie wartości miernika w 2016 r. na poziomie 55, niższym niż zakładano w planie po zmianach, tj. na poziomie 57, wynikało z przesunięcia na 31 stycznia 2017 r. wykonania wytycznych dotyczących przestrzegania przepisów ustawy o substancjach zubożających warstwę ozonową¹⁵ (SZWO) i F-gazów. Ponadto, niewykonanie jednego raportu wiązało się z błędnym obliczeniem liczby raportów na etapie planowania.

– w działaniu 12.1.2.1. Działania edukacyjno-promocyjne oraz informacyjne, w 2016 r. osiągnięto większą wartość miernika. Osiągnięcie wyższej niż zakładano w planie po zmianach (60000) wartości miernika, tj. na poziomie 66300, wynikało m.in. z większej liczby unikalnych odsłon na stronie internetowej. Wartość ta została osiągnięta bez zwiększenia środków finansowanych na to działanie.

– w działaniu 12.1.3.2 Działalność kontrolna w zakresie środowiska, w 2016 r. osiągnięto większą wartość miernika. Większe niż zakładano wykonanie wartości miernika, tj. na poziomie 1) 1, 2) 22466 niż zakładano w planie po zmianach (tj. na poziomie 1) 1, 2) 16216) wynikało: 1) z rozszerzenia zakresu rzeczowego projektu MF EOG 2009-2014 pn. „Monitoring efektów realizacji projektu PL0100 "Wzrost efektywności działalności Inspekcji Ochrony Środowiska, na podstawie doświadczeń norweskich", w związku z powstałymi oszczędnościami, 2) ze zmiany przepisów ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji.

(dowód: akta kontroli str. 846, 972-978)

W ramach wydatków sfinansowanych środkami z rezerwy celowej budżetu państwa (poz. 59), w zakresie objętym szczegółowym badaniem siedmiu zadań¹⁶, wykonano m.in.: opracowanie dotyczące oceny stanu chemicznego jednolitych części wód podziemnych zagrożonych nieosiągnięciem dobrego stanu według danych z 2015 roku; raport dotyczący oceny stopnia zanieczyszczenia wód podziemnych związkami azotu pochodzenia rolniczego w latach 2012–2015; przygotowanie

¹⁵ Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o substancjach zubożających warstwę ozonową (Dz. U. nr 121, poz. 1263).

¹⁶ „Monitoring stanu chemicznego oraz ocena stanu jednolitych części wód podziemnych w dorzeczach w latach 2015–2018”; „Pilotażowe wdrożenie monitoringu gatunków i siedlisk morskich w latach 2015–2018”; „Monitoring ptaków z uwzględnieniem obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000, lata 2015–2018”; „Monitoring gatunków i siedlisk przyrodniczych ze szczególnym uwzględnieniem specjalnych obszarów ochrony siedlisk Natura 2000 w latach 2015–2018”; „Centralne oznaczenie prób w zakresie wybranych substancji priorytetowych w biocie w wodach powierzchniowych, według wymagań Dyrektywy 2013/39/UE, pobranych w ramach realizacji monitoringu diagnostycznego w latach 2016–2017”; „Monitoring Morza Bałtyckiego w wyłącznej polskiej strefie ekonomicznej w latach 2014–2017”; „Realizacja programu Zintegrowanego Monitoringu Środowiska Przyrodniczego – nadzór merytoryczny oraz prowadzenie badań w latach 2016–2017.

punktów pomiarowych do pobrania próbek wody i pobranie próbek wody w ramach monitoringu diagnostycznego (1.286 punktów pomiarowo-kontrolnych); wykonanie analiz fizyczno-chemicznych w zakresie 40 elementów nieorganicznych; badania terenowe w oparciu o wytyczne planu i metodyk monitoringu gatunków i siedlisk morskich oraz wstępne metodyki wypracowane w I etapie prac; zaktualizowane metodyki badań i ocen stanu gatunków i siedlisk w oparciu o dane, pozyskane w pierwszym roku badań terenowych – II etapie pracy; ocenę siedliska na podstawie danych z prac terenowych; zaimplementowanie i wdrożenie strony internetowej/portału, poświęcony tematyce monitoringu gatunków i siedlisk morskich na serwerach GIOŚ; monitoringowe prace terenowe w okresie lęgowym; połowy ryb lub skorupiaków i mięczaków, zgodnie z programem badań (w 200 punktach pomiarowo kontrolnych); analizy laboratoryjne prób pobranych w ramach realizacji etapu III (w 2015 roku); przeprowadzono program pilotażowy monitoringu warunków hydrograficznych.

(dowód: akta kontroli str.1103-1104)

W ramach wydatków majątkowych (§ 6060) w GIOŚ zakupiono:

- infrastrukturę sieciową i serwerową (dodatkowe moduły do Switcha oraz sprzęt sieciowy). Celem zakupu inwestycyjnego było utrzymanie oraz wymiana infrastruktury serwerowej i sieciowej w GIOŚ;
- sprzęt komputerowy i oprogramowanie – (półki z dyskami twardymi do macierzy, laptopy, komputery). Celem zakupu inwestycyjnego było utrzymanie oraz wymiana sprzętu komputerowego, oprogramowania w GIOŚ;
- środek transportu (samochód osobowy [...]¹⁷. Wymiana wynikała z dużej awaryjności samochodu osobowego [...]¹⁸. Częste naprawy samochodu generowały wysokie koszty jego utrzymania i eksploatacji;
- klimatyzację. Zakup klimatyzatora wynikał z awaryjności klimatyzatora w pomieszczeniu serwerowni.

(dowód: akta kontroli str. 831-845, 993-998)

W ramach wydatków majątkowych finansowanych z budżetu środków europejskich (§ 6067) i współfinansowanych środkami z budżetu państwa (§ 6069) w GIOŚ, w zakresie zadań „Wzmocnienie monitoringu wód w zakresie procedur zapewnienia i kontroli jakości pomiarów i ocen stanu wód powierzchniowych oraz infrastruktury badawczej, pomiarowej i informatycznej” oraz „Unowocześnienie i rozbudowa infrastruktury kalibracyjnej i wzorcującej Krajowego Laboratorium Referencyjnego i Wzorcującego ds. badań powietrza atmosferycznego”, zakupiono:

- 14 chromatografów gazowych z detektorem wychwytu elektronów (GC-ECD) oraz 12 szt. spektrometrów masy sprzężonych z plazmą wzbudzaną indukcyjnie (ICP-MS). Zakup urządzeń spowodował doposażenie Inspekcji Ochrony Środowiska w niezbędny sprzęt, pozwalający sprostać wymaganiom

¹⁷ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r., poz.2058 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) – NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie danych dotyczących przedsiębiorców. Wyłączeń tych dokonano w interesie przedsiębiorców.

¹⁸ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r., poz.2058 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) – NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie danych dotyczących przedsiębiorców. Wyłączeń tych dokonano w interesie przedsiębiorców.

stawianym przez UE dotyczącym monitoringu wód. Zakupiony sprzęt laboratoryjny, teleinformatyczny podniósł również jakość przeprowadzanych badań, analiz i ocen wykonywanych w ramach monitoringu wód. Doposażenie pozwoliło sprostac obowiązkom zapewnienia odpowiedniego poziomu jakości i wiarygodności wyników pomiarów i badań elementów jakości wód powierzchniowych dostarczanych przez Inspekcję;

- analizator węglowodorów BTX. Zakup tego urządzenia pozwolił Krajowemu Laboratorium Referencyjnemu i Wzorcującemu GIOŚ zapewnić kompletność wyników wykonywanych badań, zwiększyć możliwość pomiarów interwencyjnych, zabezpieczyć możliwość wykonywania badań porównawczych dla wszystkich sieci pomiarowych, funkcjonujących w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 831-845, 993-998)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania oraz realizacji wydatków z budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości.

3. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania jednostkowych rocznych sprawozdań budżetowych GIOŚ za 2016 r.:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23);
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27);
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28);
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy);
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE);
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1);
- oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2016 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁹ i z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora

¹⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1015 ze zm.

finansów publicznych w zakresie operacji finansowych²⁰ oraz z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym²¹.

Sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2016 r. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a wykazane w sprawozdaniach kwoty były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli str. 175-176, 215-219, 221-226, 311-371, 846, 849-855, 864-871A)

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody, wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa, wyniosły 6.081,9 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 171.061,3 tys. zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28.

(dowód: akta kontroli str. 175-176, 203-21, 436, 482-483, 545)

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 *Rachunek bieżący jednostki* (subkonto dochodów) i wyniosła 6.081,9 tys. zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf). Stan należności pozostałych do zapłaty był zgodny z ewidencją księgową.

(dowód: akta kontroli str. 215-220, 500-501, 546-548)

Kwota wydatków ogółem za 2016 r., wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28, wyniosła 171.061,3 tys. zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2016 r. od dysponenta wyższego stopnia. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

(dowód: akta kontroli, str. 637-665, 849-855)

Dane za IV kwartał 2016 r. wykazane w kwartalnym sprawozdaniu o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji Rb-Z (0,00 zł), a także dane w kwartalnym sprawozdaniu o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych Rb-N, były zgodne z ewidencją księgową.

(dowód: akta kontroli str. 221-226, 666, 731-752)

Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym były zgodne z zapisami po stronie Ma konta 990 Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym oraz sumą kwot wydatków wykazanych w sprawozdaniach Rb-28 i Rb-28UE.

(dowód: akta kontroli str. 549-563, 846, 864-866)

Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania

²⁰ Dz. U. z 2014 r. poz.1773.

²¹ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

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

(dowód: akta kontroli str. 534-544, 1369-1377)

Ustalono
nieprawidłowości
i uwagi

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

4. Pozostałe ustalenia

Opis stanu
faktycznego

Dokumentację systemu kontroli zarządczej w GIOŚ, poza polityką rachunkowości, stanowiło m.in.:

- decyzja nr 14/2016 Głównego Inspektora Ochrony Środowiska z dnia 15 czerwca 2016 r. w sprawie podziału zadań i kompetencji w kierownictwie Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska;
- decyzja nr 34 Głównego Inspektora Ochrony Środowiska z dnia 1 lipca 2014 roku w sprawie kontroli zarządczej w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska, która została zmieniona decyzją nr 2/2017 Głównego Inspektora Ochrony Środowiska z dnia 3 marca 2017 r., która dostosowuje system kontroli zarządczej do aktualnej struktury wewnętrznej GIOŚ;
- instrukcja sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów księgowych w GIOŚ – decyzja nr 42 Głównego Inspektora Ochrony Środowiska z dnia 28 września 2012 r., która również w trakcie kontroli została zmieniona decyzją nr 3/2017 z dnia 9 marca 2017 r. w związku z powstaniem nowej struktury organizacyjnej GIOŚ;
- regulamin organizacyjny Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska wprowadzony Zarządzeniem nr 6 Głównego Inspektora Ochrony Środowiska z dnia 13 listopada 2015 r.;
- plan działalności Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska na rok 2016.

(dowód: akta kontroli str. 375-397, 410-418, 566-598, 621-633)

W wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 3 listopada 2014 r. dot. *Wykonywania przez państwowe jednostki budżetowe zadań dofinansowanych z rezerwy celowej utworzonej w budżecie państwa na podstawie ustawy – Prawo ochrony środowiska*, NIK wnioskowała o wprowadzenie mechanizmów zapewniających skuteczność i adekwatność systemu kontroli zarządczej w obszarze związanym z realizacją zadań finansowanych z rezerwy celowej budżetu państwa poz. 59.

Z kolei w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 8 kwietnia 2015 r. dot. *Wykonania budżetu państwa w 2014 r.*, NIK wnioskowała o ustalenie mechanizmów kontroli zarządczej zapewniających prawidłowość działań w:

- postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych, w szczególności przy ocenie ofert składanych przez podmioty biorące udział w postępowaniu w zakresie ich zgodności z wymogami określonymi przez Zamawiającego, zawieraniu umów w sprawie zamówień publicznych i podejmowanie działań prowadzących do sprawnego i szybkiego zakończenia postępowania po dokonaniu wyboru oferty, dokumentowania czynności rezeźnienia rynku;

- organizacji procesu obiegu dokumentów;
- stosowaniu się pracowników do wewnętrznych procedur organizacyjnych określonych w Instrukcji Kancelaryjnej GIOŚ;
- formułowaniu postanowień umów i aneksów zgodnie z przepisami prawa oraz w sposób zapewniający należyte zabezpieczenie wykonania umowy w terminie zastrzeżonym przez Zamawiającego a także zabezpieczenia interesów finansowych Skarbu Państwa.

NIK po kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. ustaliła, iż GIOŚ zrealizował trzy spośród pięciu sformułowanych wniosków. Wnioski dotyczące ustalenia mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie organizacji procesu obiegu dokumentów oraz stosowania się pracowników do wewnętrznych procedur organizacyjnych określonych w Instrukcji Kancelaryjnej GIOŚ nie zostały zrealizowane.

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości.

Sprawozdanie z wykonania Planu działalności Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska za rok 2016 zostało opracowane przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska niezgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania²². I tak:

- w części A „Najważniejsze cele do realizacji w roku 2016” w kolumnie 7 należy podać wszystkie podjęte podzadania budżetowe służące realizacji tego celu (jeżeli wskazany cel był ujęty w budżecie państwa w układzie zadaniowym). W sprawozdaniu za 2016 r. w ww. kolumnie podano natomiast informacje o wykonaniu, bądź przyczynach nieosiągnięcia planowanych wartości mierników, pomimo że cel wskazany w tym sprawozdaniu wpisywał się w cel ujęty w budżecie państwa w układzie zadaniowym;
- sprawozdanie nie zawierało części D „Informacja dotycząca realizacji celów objętych planem działalności”, w której zgodnie z § 8 ust. 3 rozporządzenia należy wskazać najważniejsze przyczyny, które wpłynęły na niezrealizowanie celów, wystąpienie istotnych różnic w planowanych i osiągniętych wartościach mierników.

Główny Inspektor Ochrony Środowiska wyjaśnił, że sprawozdanie z wykonania Planu działalności Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska za rok 2016 nie zawiera części D, ponieważ wszystkie niezbędne wyjaśnienia zostały umieszczone w kolumnie 7 części A.

(dowód: akta kontroli str. 1383-1426)

Zdaniem NIK, jakkolwiek informacja o przyczynach nieosiągnięcia planowanych wartości mierników została podana w przedmiotowym sprawozdaniu, to ujęcie jej w niewłaściwej części sprawozdania spowodowało, że w tej części (część A kolumna 7) nie podano wymaganych informacji, tj. najważniejszych podjętych zadaniach służących realizacji celu. Należy także podkreślić, że przepisy

²² Dz. U. Nr 187, poz. 1254.

rozporządzenia nie dopuszczały możliwości wprowadzania zmian w obowiązującym wzorze sprawozdania.

Opisane w niniejszym wystąpieniu nieprawidłowości wskazują, że ustalone mechanizmy kontroli zarządczej nie stanowiły wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości.

NIK zwraca uwagę, że dopiero w toku niniejszej kontroli Główny Inspektor Ochrony Środowiska zmienił dwa dokumenty stanowiące procedury kontroli zarządczej, tj. Instrukcję sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów księgowych wprowadzonych oraz dokument dotyczący kontroli zarządczej dostosowując je do nowej struktury organizacyjnej GIOŚ zmienionej w lipcu 2015 r.²³ Oznacza to, że dokumenty te zostały uaktualnione po ponad roku od zmiany ww. struktury organizacyjnej. Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej, określonymi w Komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych²⁴ m.in. procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne, powinny być spójne.

(dowód: akta kontroli str. 621-634)

V. Wnioski

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 Kontroli²⁵, wnosi o:

- 1) wyeliminowanie praktyki zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi;
- 2) ustalanie mierników posiadających cechy określone przepisami prawa, w szczególności umożliwiających ciągłość pomiaru ich wartości w wieloletniej perspektywie oraz obiektywną ocenę efektywności lub skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym;
- 3) podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania nieprawidłowości w sporządzanych sprawozdaniach z planów działalności GIOŚ;
- 4) ustalenie mechanizmów kontroli zarządczej zapewniających minimalizację ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w działalności jednostki, w szczególności w zakresie stosowania przez pracowników wewnętrznych procedur organizacyjnych i postanowień umów w części dotyczącej terminów na wykonanie czynności.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

²³ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 czerwca 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie nadania statutu Głównemu Inspektoratowi Ochrony Środowiska.

²⁴ Dz. Urz. MF. Nr 15, poz. 84

²⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 524

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków

pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

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 31 marca 2017 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski