



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KSI.410.001.03.2018
P/18/001

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r.
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Warszawie ul. Wawelaka 52/54, 00-922 Warszawa
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Krzysztof Lissowski, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska od 01.09.2016 r. (dowód: akta kontroli str. 5)
<i>Podstawa prawna</i>	art. 2 ust.1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Środowiska
<i>Kontrolerzy</i>	1. Halina Błaszczyk, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KSI/13/2018 z dnia 18.01.2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Grzegorz Bąk, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KSI/14/2018 z dnia 18.01.2018 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 41 – Środowisko przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (dysponent II i III stopnia) pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności:

- działania związane z pobieraniem i egzekucją dochodów budżetowych,
- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- rzetelność sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej m.in. w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były w szczególności następujące działania kontrolne:

- analiza realizacji dochodów,
- analiza wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- badanie przestrzegania ustalonych limitów wydatków, wnioskowania o dokonanie blokad oraz analiza stanu zobowiązań,
- badanie wybranej próby wydatków, prawidłowości dokonywania zmian w planie wydatków, wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych i analiza postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- badanie prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych i sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz stosowanych procedur kontroli zarządczej w tym obszarze.

Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części V. *Wyniki kontroli*.

III. Charakterystyka kontrolowanej jednostki

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska¹ – centralny organ administracji rządowej ds. ochrony środowiska oraz ochrony przyrody wykonuje swoje zadania przy pomocy Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, która jest państwową jednostką budżetową. Do zadań Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska należy w szczególności:

- współudział w realizacji polityki ochrony środowiska w zakresie ochrony przyrody i kontroli procesu inwestycyjnego;
- kontrola odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i ich naprawę;
- zbieranie danych i opracowywanie informacji dotyczących m.in. programu Natura 2000;
- współpraca z organami ochrony środowiska innych państw, organizacjami międzynarodowymi, Komisją Europejską, Głównym Konserwatorem Przyrody, Państwową Radą Ochrony Przyrody, jednostkami samorządu terytorialnego, organizacjami ekologicznymi;
- wykonywanie zadań związanych z siecią Natura 2000 oraz z systemem ekozarządzania i audytu, zgodnie ze stosownymi przepisami.

Na terytorium Polski zadania Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska wykonuje 16 regionalnych dyrektorów ochrony środowiska, będących organami administracji rządowej niespolonej. Regionalni dyrektorzy ochrony środowiska (dysponenti III stopnia) wykonują swoje zadania przy pomocy regionalnych dyrekcji ochrony środowiska, które są państwowymi jednostkami budżetowymi.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska podlega ministrowi właściwemu ds. środowiska i realizuje zadania finansowane w ramach części 41 – Środowisko dział 900 – *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska*, rozdział 90022 – *Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska*, rozdział 90023 *Regionalne Dyrekcje Ochrony Środowiska*, a także w dziale 752 – *Obrona narodowa*, rozdział 75212 – *Pozostałe wydatki obronne*.

W 2017 r. dochody budżetowe uzyskane przez dysponenta II stopnia wyniosły łącznie 1.147,4 tys. zł, w tym 48,5 tys. zł stanowiły dochody zrealizowane przez GDOŚ (dysponent III stopnia). Wydatki budżetu państwa zrealizowane przez dysponentów III stopnia, tj. 16 regionalnych dyrekcji ochrony środowiska i GDOŚ wyniosły 126.461,0 tys. zł, w tym 21.015,4 tys. zł stanowiły wydatki zrealizowane przez GDOŚ (dysponent III stopnia). Z budżetu środków europejskich na poziomie dysponenta II stopnia wydatkowano 5.528,2 tys. zł, w tym 1.237,8 tys. zł stanowiły wydatki GDOŚ (dysponent III stopnia).

IV. Ocena

W ocenie² Najwyższej Izby Kontroli wykonanie budżetu państwa w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (dysponent II i III stopnia) w 2017r. było zgodne z przyjętymi założeniami w zakresie dochodów. Nie stwierdzono nieprawidłowości w ich realizacji. Nie w pełni osiągnięto efekty planowanych do realizacji zadań, ponieważ nie wykorzystano dostępnego limitu wydatków z budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

Na podstawie badanej próby wydatków poniesionych w GDOŚ (na poziomie dysponenta III stopnia) stwierdzono, że były one legalne, celowe i gospodarne. Ustalono w kontrolowanej jednostce mechanizmy kontroli zarządczej nie stanowiły wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości, szczególnie w obszarze związanym z realizacją zadań finansowanych z budżetu środków europejskich. Na skutek niewłaściwej organizacji pracy w GDOŚ limit tych wydatków na poziomie dysponenta III stopnia wykorzystano w 25,7% planu pierwotnego i 74,8% planu po zmianach. Nie zrealizowano wszystkich planowanych zadań

¹ Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska jest powołany na podstawie ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko – Dz. U. z 2017 r. poz. 1405, ze zm.

² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. 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.

w ramach projektów finansowanych z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (zwany dalej „PO liŚ”).

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje roczne/łączne sprawozdania budżetowe oraz w zakresie operacji finansowych za 2017 r. sporządzone w GDOŚ. Dane wykazane w sprawozdaniach były zgodne z sumą danych wykazywanych w sprawozdaniach jednostkowych, złożonych przez jednostki podległe GDOŚ (dysponent II stopnia). Sprawozdania jednostkowe GDOŚ – dysponenta III stopnia sporządzone zostały na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej i przekazywały prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2017 r. Ewidencja księgowa była prowadzona w warunkach przyjętego systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym. Sprawozdania zostały sporządzone w obowiązujących terminach.

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

1.1. Dochody budżetowe – dysponent II stopnia

Opis
stanu faktycznego

Plan dochodów na rok 2017, stosownie do informacji o kwotach dochodów i wydatków ujętych w ustawie budżetowej na rok 2017³ przekazanej przez Ministra Środowiska, został ustalony w kwocie 524,0 tys. zł. Dochody zrealizowane przez jednostki podległe Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska wyniosły łącznie 1.147,4 tys. zł i były wyższe o 623,4 tys. zł, tj. o 119,0% od kwoty planowanej. W porównaniu do 2016 r. były one wyższe o 311,6 tys. zł (tj. o 37,3%). Przyczyną uzyskania wyższej od planowanej kwoty dochodów były wpływy środków z tytułu kar umownych m.in. za opóźnienia w realizacji kontraktów (430,9 tys. zł, tj. 37,6% dochodów). Głównymi źródłami dochodów były wpływy uzyskane, z tytułu m.in. najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa, przez regionalne dyrekcje ochrony środowiska w łącznej kwocie 549,4 tys. zł (47,9% dochodów ogółem).

(dowód: akta kontroli str. 667-668, 1590-1591)

Na koniec 2017 r. stan należności pozostałych do zapłaty wyniósł 997,6 tys. zł, w tym zaległości netto 996,9 tys. zł. W porównaniu z 2016 r. kwota należności pozostałych do zapłaty była niższa o 34,9 tys. zł (o 3,4%), a kwota zaległości netto o 35,6 tys. zł (o 3,4%).

(dowód: akta kontroli str. 669-670)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej realizacji dochodów przez dysponenta II stopnia nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.2. Dochody budżetowe – dysponent III stopnia

Opis
stanu faktycznego

Plan dochodów na 2017 r. ustalono na kwotę 15,0 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 48,5 tys. zł i były ponad trzykrotnie wyższe od planowanych. Główną przyczyną uzyskania wyższej od planowanej kwoty dochodów był wpływ dochodów budżetowych, których na etapie planowania nie można było przewidzieć. Były to m.in. wpływy ze sprzedaży zużytych służbowych telefonów komórkowych oraz kary umowne za nieterminowe wykonanie umów.

(dowód: akta kontroli str. 31, 64-65, 127-136, 137-145, 182-186, 168-1619)

Szczegółowym badaniem objęto 30 dowodów księgowych o wartości 500 zł i powyżej oraz odpowiadających im zapisów księgowych na łączną kwotę 47,9 tys. zł. Należności udokumentowane tymi dowodami były ewidencjonowane w księgach rachunkowych we właściwym okresie sprawozdawczym.

Uzyskane w 2017 r. dochody budżetowe przekazywane były na centralny rachunek bieżący budżetu państwa w terminach określonych w § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁴.

(dowód: akta kontroli str. 146-365, 1599-1601, 1661, 1681-1682)

³ Ustawa budżetowa z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 108, ze zm.).

⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 69.

Na koniec 2017 r. stan należności pozostałych do zapłaty wyniósł 269,0 tys. zł, kwota ta w całości stanowiła zaległości. Główną pozycję należności stanowiły nieuregulowane płatności z tytułu kar i odszkodowań wynikających z zawartych umów (219,2 tys. zł wraz z odsetkami). W porównaniu do 2016 r. kwota należności, w tym zaległości netto, wzrosła o 16,0 tys. zł (o 6,3%). Wszystkie należności wykazane według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. były na etapie postępowania egzekucyjnego. W 2017 r. nie wystąpiły należności przedawnione, a także nie umarzono należności i nie odraczano terminów płatności. Stwierdzono natomiast dwa przypadki rozłożenia płatności na raty. Kwota 4,6 tys. zł w ramach wsparcia finansowego na studiach podyplomowych została rozłożona na raty miesięczne – po 760 zł. Kwota 14,1 tys. zł stanowiąca odpłatność za aplikację legislacyjną została rozłożona na raty miesięczne – po 780 zł.

(dowód: akta kontroli str. 333-364, 366-373, 1669-1670, 1685-1686)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej realizacji dochodów przez dysponenta III stopnia nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2017 r. dochodów budżetu państwa w części 41 – Środowisko w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (zarówno na poziomie dysponenta II jak i III stopnia).

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa – dysponent II stopnia

Opis
stanu faktycznego

Wydatki budżetowe, określone pierwotnie w planie finansowym GDOŚ w kwocie 126.461,0 tys. zł, zostały w trakcie roku zwiększone per saldo o kwotę 27.158,8 tys. zł, tj. o 21,5% i według planu po zmianach wyniosły 153.619,8 tys. zł. Zmiany w planie wydatków wynikały ze zwiększenia limitu wydatków z rezerw celowych budżetu państwa o łączną kwotę (po korektach) 35.577,0 tys. zł, z tego z:

- poz. 16 *Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa* – 22.566,5 tys. zł,
- poz. 19 *Rezerwa płacowa na zmiany organizacyjne i nowe zadania* – 400,9 tys. zł,
- poz. 20 *Środki na szkolenia i wynagrodzenia na nowe mianowania urzędników służby cywilnej* – 27,4 tys. zł,
- poz. 59 *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej* – 12.582,2 tys. zł,

a także ze zmniejszenia limitu wydatków stosownie do wniosków Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 1620-1639, 2611-2634, 2646-2648, 3334-3335)

Zrealizowane w 2017 r. wydatki wyniosły ogółem 148.600,7 tys. zł, tj. 96,7% planu po zmianach. W porównaniu do 2016 r. były wyższe o 5.103,9 tys. zł (o 3,6%).

Środki z rezerw celowych zostały wykorzystane w łącznej kwocie 32.219,0 tys. zł, tj. 90,6% kwoty uruchomionej z rezerw celowych, z tego:

- poz. 16 – w kwocie 22.565,9 tys. zł (około 100% kwoty uruchomionej z tej rezerwy) na wypłatę odszkodowań za szkody wyrządzone przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową;
- poz. 19 – w kwocie 172,6 tys. zł (41,1%) na współfinansowanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi dla osób zaangażowanych w wykonywanie projektów realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014 – 2020 (PO liŚ 2014–2020).
- poz. 20 – w kwocie 27,1 tys. zł (98,9%) m.in. na szkolenia i wynagrodzenia na nowe mianowania urzędników służby cywilnej;
- poz. 59 – w kwocie 9.453,3 tys. zł (75,1%) na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska – w całości wykonano 53 zadania i częściowo zrealizowano 17 zadań. Przyczynami niepełnej realizacji 17 zadań było m.in.: unieważnienie przetargów z powodu braku ofert; złe warunki atmosferyczne uniemożliwiające przeprowadzenie pomiarów; rozwiązanie umów z wykonawcami z powodu nierzetelności wykonawców.

Wydatki sfinansowane środkami z rezerw celowych wynikały z faktycznych potrzeb jednostek podległych Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska i poniesione zostały na cele określone w decyzjach Ministra Rozwoju i Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 1620-1639, 2646-2648, 2682-2688, 3345, 3354-3359,)

Największy udział w strukturze wydatków według grup ekonomicznych, tj. 89,3%, miały wydatki bieżące jednostek budżetowych, zrealizowane w kwocie 132.738,7 tys. zł (99,4% planu po zmianach w tej grupie).

(dowód: akta kontroli str. 1640-1641)

W grupie wydatków bieżących 17,8%, tj. 23.595,8 tys. zł (99,8% planu po zmianach) stanowiły wydatki na odszkodowania wypłacane osobom fizycznym za szkody wyrządzone przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową. Wydatki te w porównaniu z 2016 r. były wyższe o 3.460,8 tys. zł (o 17,2%). Wzrost kwoty wydatków spowodowany był większą liczbą zgłoszonych szkód.

(dowód: akta kontroli str. 1640-1641, 1620-1629)

W 2017 r. na wynagrodzenia (według sprawozdania o zatrudnieniu i wynagrodzeniach Rb-70) wykorzystano łącznie 76.980,6 tys. zł (97,9% planu po zmianach), z tego z budżetu państwa w kwocie 75.304,8 tys. zł i z budżetu środków europejskich 1.675,8 tys. zł. W porównaniu do 2016 r. były one wyższe o 3.051,6 tys. zł, tj. o 4,1%. Wyższa kwota wydatków na wynagrodzenia wynikała ze zwiększenia stanu zatrudnienia w służbie cywilnej.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 2017 r. w jednostkach podległych Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska wyniosło 5.672,92 zł i w porównaniu do 2016 r. nie uległo istotnym zmianom (było wyższe o 131,18 zł).

Przeciętne zatrudnienie⁵ w 2017 r. wyniosło 1131 osób i było o 1,7% wyższe w porównaniu z 2016 r.

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe zrealizowane zostały w kwocie 1.787,5 tys. zł (93,3% planu po zmianach) i w porównaniu do 2016 r. były wyższe o 95,6 tys. zł (tj. o 5,7%). Zwiększenie limitu tego rodzaju wydatków związane było przede wszystkim z realizacją 14 zadań finansowanych z rezerwy celowej poz. 59.

(dowód: akta kontroli str. 115-116, 127-136, 375-376, 529-531, 611-618, 664, 1594-1598, 1630-1639, 3332-3333)

Wydatki GDOŚ na współfinansowanie projektów realizowanych z budżetu środków europejskich wyniosły ogółem 13.428,7 tys. zł, tj. 76,3% planu po zmianach.

(dowód: akta kontroli str. 1747-1748)

Na wydatki majątkowe wykorzystano ogółem 2.189,4 tys. zł, co stanowiło 1,5% ogółu wydatków. Z tego rodzaju wydatków sfinansowano m.in. zabezpieczenie kancelarii materiałów niejawnych, termomodernizację budynku RDOŚ w Gdańsku, wykonano roboty remontowe pomieszczeń, zakup samochodów terenowych, sprzętu komputerowego, aktywnych urządzeń sieciowych oraz innego sprzętu. W porównaniu do 2016 r. wydatki majątkowe były o 5,4% wyższe.

(dowód: akta kontroli str. 1640-1641, 2538- 2541, 2589-2610, 2643-2644)

Minister Środowiska na wnioski Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska dokonał blokady wydatków – trzema decyzjami (dwie z grudnia 2017 r. i jedna z października 2017 r.) na łączną kwotę 919,1 tys. zł. Wnioski o blokadę środków przekazywane były w sierpniu, wrześniu, październiku i grudniu 2017 r., tj. po stwierdzeniu braku możliwości wykorzystania środków finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 2611-2634, 2680-2688, 2696-2745)

Stan zobowiązań na koniec 2017 r. wyniósł 6.741,7 tys. zł i był o 143,5 tys. zł (tj. o 2,2%) wyższy w porównaniu do 2016 r. Zobowiązania dotyczyły głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 520, 576-588)

⁵ W przeliczeniu na pełnozatrudnionych.

Ustalono
nieprawidłowości

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wykorzystania wydatków budżetu państwa przez dysponenta II stopnia.

Opis stanu
faktycznego

2.2. Wydatki budżetu państwa – dysponent III stopnia

Wydatki budżetowe, określone pierwotnie w planie finansowym GDOŚ (dysponent III stopnia) w kwocie 21.513,0 tys. zł, w trakcie roku zostały zwiększone per saldo o 1.068,8 tys. zł (tj. o 5,0%) do kwoty 22.581,8 tys. zł. Ze środków rezerw celowych zwiększono budżet o 1.302,2 tys. zł, z tego na:

- zadania z zakresu ochrony środowiska w kwocie 1.290,7 tys. zł (z rezerwy celowej poz. 59);
- wynagrodzenia mianowanych członków korpusu służby cywilnej w kwocie 11,5 tys. zł (z rezerwy celowej poz. 20).

Zrealizowane wydatki wyniosły ogółem 21.015,4 tys. zł, tj. 93,1% planu po zmianach. W porównaniu do 2016 r. były one wyższe o 2.826 tys. zł, tj. o 14,3%.

Środki pochodzące z poszczególnych pozycji rezerw celowych zostały wykorzystane w łącznej kwocie 945,8 tys. zł (tj. 72,6% kwoty uruchomionej z tych rezerw), z tego z rezerwy celowej: poz. 20 – 11,3 tys. zł (98,3%) i poz. 59 – 934,5 tys. zł (72,4%). Przyczyną niewykorzystania wszystkich środków z rezerwy celowej poz. 59 była niepełna realizacja czterech zadań, w tym w przypadku zadań:

- *Realizacja zadań wynikających z postanowień Europejskiej Konwencji Krajobrazowej sporządzonej we Florencji dnia 20 października 2000 r.* – z uwagi na przedłużające się prace legislacyjne nad projektem rozporządzenia w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych;
- *Wsparcie systemu ocen oddziaływania na środowisko i obszary Natura 2000* – m.in. nie odbyły się planowane wcześniej szkolenia w tym zakresie, z uwagi na brak chętnych do uczestnictwa w szkoleniu.

(dowód: akta kontroli str. 377-378, 384-385, 2746-2748, 2758-2759, 2785, 2802-2817,)

Największy udział w strukturze wydatków według grup ekonomicznych, tj. 79,2% miały wydatki bieżące jednostek budżetowych zrealizowane w kwocie 16.636,7 tys. zł (97,8% limitu wydatków w tej grupie). W 2017 r. udział wydatków bieżących zmniejszył się w stosunku do 2016 r. o 102,3 tys. zł (tj. o 0,6%).

(dowód: akta kontroli str. 379)

W 2017 r. na wynagrodzenia (według sprawozdania Rb-70) wykorzystano łącznie 12.645,6 tys. zł, tj. 99,4% planu po zmianach, z tego z budżetu państwa w kwocie 12.169,4 tys. zł i z budżetu środków europejskich 476,2 tys. zł. W porównaniu do 2016 r. były one wyższe o 882,9 tys. zł, tj. o 7,5%. Wzrost wydatków wynikał ze zmiany struktury zatrudnienia oraz awansów.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w GDOŚ w 2017 r. wyniosło 7.185,32 zł i w porównaniu do 2016 r. było wyższe o 516,22 zł, a przeciętne zatrudnienie wyniosło 147 osób i było takie samo jak w 2016 r.

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe zrealizowane zostały w kwocie 379,1 tys. zł (80,4% planu po zmianach) i w porównaniu do 2016 r. były niższe o 137,9 tys. zł, tj. o 26,7%. Przyczyną zmniejszenia limitu tego rodzaju wydatków było m.in. rozwiązanie umów z wykonawcami.

(dowód: akta kontroli str. 41-43, 86-89, 111-112, 127-136, 374, 375-376, 2781-2783)

Wydatki majątkowe zrealizowano w kwocie 963,1 tys. zł, tj. 99,7% planu po zmianach. Środki wykorzystano na zakup infrastruktury sieciowej i serwerowej, sprzętu komputerowego, oprogramowania i licencji dla potrzeb Urzędu oraz zakup urządzeń biurowych.

(dowód: akta kontroli str. 2755-2756, 2760, 2781-2783, 2773-2775)

Wydatki GDOŚ na współfinansowanie projektów realizowanych w ramach programów PO PT, PO LiŚ i LIFE, wyniosły ogółem 3.402,4 tys. zł, tj. 74,1% planu po zmianach, z tego kwota 329,5 tys. zł stanowiła wydatki majątkowe.

(dowód: akta kontroli str. 76-79, 379, 1743, 1745-1746, 2781-2783)

W kontrolowanej jednostce przeprowadzono badanie wydatków pod kątem celowości, legalności, gospodarności i rzetelności ich dokonania oraz prawidłowości udzielania zamówień publicznych wyłączonych ze stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (zwanej dalej „upzp”)⁶ i prawidłowości zastosowanego trybu udzielania zamówień publicznych w przypadku obowiązku jego stosowania. Próbie do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych, będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2017 r. 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;
- dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 500,0 zł).

Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania próby 42 dowodów na kwotę 2.633,3 tys. zł (tj. 12,5% poniesionych wydatków ogółem), z tego z budżetu państwa – 2.029,7 tys. zł, a z budżetu UE 603,6 tys. zł. W zakresie badanych wydatków nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 24-28, 792-1582, 2011-2530)

Badaniem objęto dwa postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na podstawie upzp w trybie przetargu nieograniczonego o łącznej wartości zawartych umów brutto 5.785,9 tys. zł, co stanowiło 70,2% wartości 14 postępowań zrealizowanych w GDOŚ w 2017 r.⁷. Przedmiotowych zamówień udzielono na:

- wykonanie opracowania pod nazwą *Analiza stopnia inwazyjności gatunków obcych w Polsce wraz ze wskazaniem gatunków istotnie zagrażających rodzimej florze i faunie oraz propozycją działań strategicznych w zakresie możliwości ich zwalczania oraz Analiza dróg niezamierzonego wprowadzania lub rozprzestrzeniania się inwazyjnego gatunków obcych wraz z opracowaniem planów działań dróg priorytetowych* na kwotę 5.462,3 tys. zł;
- świadczenie usługi w zakresie rezerwacji, zakupu, i dostawy biletów lotniczych, kolejowych na trasach krajowych międzynarodowych oraz rezerwacji hoteli dla GDOŚ na kwotę 323,6 tys. zł.

W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej badanych zamówień stwierdzono, że zostały one przeprowadzone zgodnie z przepisami określonymi w upzp. Rozliczenia finansowe zbadanych postępowań prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności za dostarczone towary i usługi. Rzetelnie prowadzono dokumentację postępowań.

Ponadto zbadano zamówienie wyłączone spod stosowania upzp (na podstawie art. 4 ust. 8) na wymianę wykładziny podłogowej i malowanie ścian w pokojach GDOŚ na kwotę 123,1 tys. zł. Do badania tego zamówienia miały zastosowanie procedury określone w zarządzeniu Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska i w regionalnych dyrekcjach ochrony środowiska⁸. W odniesieniu do badanego zamówienia nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 1384-1559, 1544-1550, 1825-2000, 2532-2537, 3361)

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579.

⁷ Oprócz wymienionych zamówień, w 2017 r. w GDOŚ (dysponent III stopnia) zrealizowano 13 postępowań w oparciu o art. 138 upzp (usługi społeczne) o wartości 541,2 tys. zł oraz 109 zamówień wyłączonych z obowiązku stosowania upzp (na podstawie art. 4 pkt 8) o wartości 2.025,4 tys. zł.

⁸ Dz. Urz. Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska z dnia 21 grudnia 2016 r. poz. 8.

W GDOŚ na koniec 2017 r. zobowiązania wynosiły 969,6 tys. zł i były o 11,4 tys. zł (tj. o 1,2%) niższe niż na koniec 2016 r. (981,0 tys. zł). Zobowiązania dotyczyły głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi. Na koniec 2017 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(dowód: akta kontroli str. 32-35, 66-75)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki (dysponent III stopnia) w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Na 37 dowodach (100% badanej populacji), nie wskazano dekretacji w zakresie sposobu ujęcia dowodu na kontach właściwych do ewidencji wydatków w układzie zadaniowym, poza tym brak było wskazania miesiąca księgowania oraz podpisu osoby odpowiedzialnej za dekretację. Tym samym wskazane dowody nie zawierały elementów określonych w art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁹ (zwaną dalej „uor”). Również w obowiązujących w GDOŚ zasadach rachunkowości, stanowiących załącznik do Zarządzenia Nr 3 Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 27 lutego 2015 r. w sprawie Zasad (polityki) rachunkowości dysponenta III stopnia, zmienionego zarządzeniem Nr 2 Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 29 marca 2016 r. wskazano, że *„Dowód księgowy spełnia swoją funkcję, jeżeli jest prawidłowo wystawiony i opisany, czyli: (...) został oznaczony numerem konta księgi głównej oraz kont analitycznych z określeniem klasyfikacji budżetowej, dochodów lub wydatków, klasyfikacji strukturalnej wydatków, według budżetu zadaniowego, zakwalifikowany w księgach rachunkowych oraz wskazania miesiąca księgowania;”*

P.o. Głównej Księgowej wyjaśniła: *„Zgodnie z naszym zapisami w „Zasadach (polityka)..... „w rozdziale Szczegółowe mechanizmy kontroli operacji finansowych i gospodarczych w pkt.15 zostało określone, że „Kontroli merytorycznej podlegają wszystkie dowody księgowe, przed ich przekazaniem do Zespołu Finansowo-Księgowego w celu dokonania zapłaty lub ewidencji. Kontrolę dokonuje osoba kierująca komórką organizacyjną GDOŚ, odpowiedzialna za realizację danej operacji gospodarczej lub na piśmie upoważniony przez niego pracownik”. Ponadto w pkt 17 zostało określono, że w opisie dowodu księgowego kontrolujący (pod względem merytorycznym) potwierdza datą i własnoręcznym podpisem między innymi wskazanie klasyfikacji budżetu zadaniowego. Wszystkie dowody księgowe przekazane do Zespołu Finansowo-Księgowego posiadają takie wskazanie oraz są potwierdzone własnoręcznym podpisem przez osoby kierujące komórką organizacyjną. Na wszystkich dowodach księgowych znajduje się pieczęć, która wskazuje między innym „ujęto w księgach rachunkowych w miesiącu....”. Ustawa o rachunkowości nie reguluje zasad prowadzenia ewidencji pozabilansowej. Ewidencja pozabilansowa służy do ujmowania tych zdarzeń gospodarczych, które nie stanowią operacji gospodarczych i w związku z tym nie wpływają na zmianę aktywów i pasywów ani na zmianę przychodów i kosztów jednostki. Jednak z uwagi na określone jej potrzeby, np. sprawozdawcze, kontrolne czy informacyjne, wymagają zarejestrowania. W związku z tym na dowodach księgowych nie jest wymagane wskazanie kont pozabilansowych.”*

Konto pozabilansowe 990 – *Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym* służy do ewidencji operacji w układzie budżetu zadaniowego, co oznacza że do tego konta muszą zostać wyodrębnione konta analityczne według układu budżetu zadaniowego. Na podstawie ewidencji prowadzonej na tym koncie sporządzane jest sprawozdanie Rb-BZ1 z wykonania planu wydatków w układzie zadaniowym. Dlatego też, zdaniem NIK, niezbędne jest dekretowanie dowodów księgowych dokumentujących poniesione wydatki również ze wskazaniem sposobu ujęcia danego dowodu na właściwym koncie analitycznym utworzonym do konta 990. Dekretacja taka pozostawia ślad rewizyjny umożliwiający zidentyfikowanie osoby odpowiedzialnej za wskazanie sposobu ujęcia w księgach rachunkowych dowodu w układzie budżetu zadaniowego. Od prawidłowości tej dekretacji zależy również rzetelność sporządzanych sprawozdań Rb-BZ1.

2. Na siedmiu spośród 37 badanych dowodów księgowych (18,9%) osoba dokonująca korekty zamiast podpisu złożyła parafę. Było to niezgodne z art. 22 ust. 3 uor. Stosownie

⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1047.

do przywołanego przepisu korekty na dowodach powinny być opatrzone datą poprawki oraz podpisem osoby do tego upoważnionej. Również w obowiązujących w jednostce zasadach rachunkowości zapisano: „*Błędne zapisy w dowodach księgowych mogą być korygowane wyłącznie przez przekreślanie błędnych zapisów, z zachowaniem ich czytelności, wpisanie poprawnego zapisu oraz złożenia podpisu przez osobę, która dokonała poprawki i daty.*” oraz w ust. 18 przywołanego wyżej dokumentu: „*Treść i wszystkie dane na dowodzie nie mogą być zamazywane, przerabiane i wycierane. Opis dowodu księgowego podlega tym samym rygorom.*”

P.o. Głównej Księgowej podała w wyjaśnieniach: „*Zgodnie z ustawą o rachunkowości błędy w opisie dowodów księgowych mogą być poprawiane przez skreślenie błędnej treści lub kwoty z zachowaniem czytelności skreślonych wyrażeń lub liczby oraz wpisanie poprawnych danych, następnie podpisanie poprawki oraz umieszczenie daty. Również w tym przypadku ustawa o rachunkowości nie określa czy podpis przy skorygowanej treści na dowodach księgowych powinien być czytelny i opatrzony pieczęcią imienną.*”

(dowód: akta kontroli str. 792-1582, 2011-2530)

W odniesieniu do kwestii parafowania dokumentów należy zauważyć, że złożenie podpisu na dokumencie pozostawia ślad rewizyjny i identyfikuje osobę, która dokonała zmian w opisie dowodu księgowego.

2.3. Wydatki budżetu środków europejskich – dysponent II stopnia

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich dysponenta II stopnia wyniosły 5.528,2 tys. zł i stanowiły 61,2% planu po zmianach (9.034,9 tys. zł) oraz 39,0% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej na rok 2017 (14.173,0 tys. zł). Zmiany w planie wydatków wynikały m.in. z:

- zwiększenia limitu wydatków z rezerwy celowej poz. 99 o kwotę 2.149,8 tys. zł na projekty realizowane w ramach PO LiŚ 2014– 2020;
- zmniejszenia limitu wydatków o kwotę 7.287,9 tys. zł.

Wydatki zostały wykorzystane w ramach następujących programów:

- PO LiŚ – 4.938,1 tys. zł, tj. 59,5% planu po zmianach, na realizację czterech projektów;
- Regionalny Program Operacyjny¹⁰ Województwa Opolskiego – 253,1 tys. zł, tj. 99,8% planu po zmianach, na jeden projekt;
- RPO Województwa Dolnośląskiego – 40,5 tys. zł, tj. 94,3% planu po zmianach, na jeden projekt;
- RPO Województwa Świętokrzyskiego – 157,0 tys. zł, tj. 62,7% planu po zmianach, na jeden projekt;
- RPO Województwa Pomorskiego – 28,5 tys. zł, tj. 40,2% planu po zmianach, na jeden projekt;

oraz Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009–2014 – 111,0 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach, na trzy projekty.

(dowód: akta kontroli str. 671, 1747-1748, 2646-2648, 2710-2745, 3910-3936)

Minister Środowiska dwoma decyzjami (z dnia 02 listopada 2017 r. – 801,8 tys. zł oraz z dnia 27 grudnia 2017 r. – 1.360,5 tys. zł) wprowadził blokadę na łączną kwotę 2.162,3 tys. zł. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska wnioskował o dokonanie blokady środków w sierpniu, wrześniu, listopadzie i grudniu 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1747-1748, 2647-2648, 2696-2745, 3910-3936)

Środki z rezerwy celowej poz. 99 – finansowanie wynagrodzeń w ramach budżetu środków europejskich wykorzystano 967,3 tys. zł, tj. 45,0% planu (2.149,8 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 2647-2648)

¹⁰ Dalej RPO.

Główną przyczyną tak niskiego wykorzystania środków z rezerwy celowej był długi okres podejmowania w Ministerstwie Rozwoju i Finansów decyzji o ich uruchomieniu. I tak np. w skrajnym przypadku na wniosek z dnia 25 maja 2018 r. w sprawie uruchomienia rezerwy celowej na zadanie „*Inwentaryzacja cennych siedlisk przyrodniczych kraju, gatunków występujących w ich obrębie oraz stworzenie Banku Danych o Zasobach Przyrodniczych*” środki zostały uruchomione decyzją Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 10 listopada 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1594-1598, 1747-1748, 2646-2648, 3910-3936)

Niższe wykorzystanie limitu wydatków wynikało z:

- przeniesienia na 2018 rok planowanych w 2017 r. wykupów gruntów, z powodu trudności w zakupie części gruntów cennych przyrodniczo, spowodowanych brakiem możliwości kontaktu z ich właścicielem, przebywającym za granicą;
- oszczędności przy zakupie wyposażenia po cenach niższych niż pierwotnie zakładano;
- niesprzyjających warunków pogodowych, które spowodowały przeniesienie realizacji części zadań na rok 2018 r. W 2017 r. opracowano dokumentację niezbędną do prowadzenia działań ochronnych (w tym: kosztorysy inwestorskie, projekty techniczne, lokalizacyjne, budowlane, uzgodnienia konserwatorskie i pozwolenia na budowę, projekty prac adaptacyjnych).

(dowód: akta kontroli str. 2645, 3907-3908)

Na wnioski jednostek podległych GDOŚ, Bank Gospodarstwa Krajowego (zwany dalej „BGK”) zrealizował płatności (po uwzględnieniu zwrotów) na kwotę 5.528,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 605-610)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności GDOŚ (dysponenta II stopnia) w zakresie wykorzystania wydatków z budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.4. Wydatki budżetu środków europejskich – dysponent III stopnia

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich dysponenta III stopnia wyniosły 1.237,9 tys. zł i stanowiły 74,9% planu po zmianach (1.653,8 tys. zł) i 25,7% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej (4.808,0 tys. zł). Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska 29 grudnia 2017 r. dokonał blokady środków w wysokości 72,4 tys. zł na podstawie decyzji Ministra Środowiska, podjętej na wnioski GDOŚ z dnia 08 września 2017 r. oraz 16 listopada 2017 r.

W 2017 r. realizowano cztery zadania w ramach PO LiŚ, tj.:

- *Opracowanie zasad kontroli i zwalczania inwazyjnych gatunków obcych wraz z przeprowadzaniem pilotażowych działań i edukacją społeczną*, wydatkowano 787,7 tys. zł, tj. 85,7% planu po zmianach,
- *Ochrona siedlisk i gatunków terenów nieleśnych zależnych od wód*, wydatkowano 128,9 tys. zł, tj. 81,1% planu po zmianach,
- *Inwentaryzacja cennych siedlisk przyrodniczych kraju, gatunków występujących w ich obrębie oraz stworzenie Banku Danych o Zasobach Przyrodniczych*, wydatkowano 208,8% tys. zł, tj. 49,3% planu po zmianach,
- *Opracowanie planów zadań ochronnych dla Obszarów Natura 2000*, wydatkowano 112,5 tys. zł, tj. 73,5% planu po zmianach.

(dowód: akta kontroli str. 127-136, 389-393, 672, 1583-1589, 1733-1746, 1750-1753)

Poniesione, w ramach PO LiŚ, wydatki majątkowe wyniosły 48,7 tys. zł, tj. 84,7% planu po zmianach (57,5 tys. zł). Ze środków tych sfinansowano zakup sprzętu komputerowego oraz zakup i dostawę licencji specjalistycznego oprogramowania w ramach projektu „*Inwentaryzacja cennych siedlisk przyrodniczych kraju, gatunków występujących w ich obrębie oraz stworzenie Banku Danych o Zasobach Przyrodniczych*”. Niższe wykonanie planu wydatków wynikało z powstałej oszczędności z realizacji zadania „Zakup i dostawa

dwóch licencji specjalistycznego oprogramowania ArcGIS” będącej rezultatem wybrania oferty najkorzystniejszej.

(dowód: akta kontroli str. 2755-2757, 3330-3331)

GDOŚ posiadał rachunek pomocniczy w NBP, wyodrębniony dla środków europejskich. Z usług BGK korzystano wyłącznie w zakresie obsługi zleceń płatności ze środków europejskich. Według sprawozdania Rb-28 UE płatności w 2017 r. wyniosły 1.267,0 tys. zł i były zgodne z obrotami na koncie 227 – *Rozliczenie wydatków z budżetu środków europejskich* oraz z dowodami zaksięgowanymi na tym koncie. W 2017 r. nie wystąpiły opóźnienia w realizacji zleceń płatności. Zwroty nadmiernie pobranych zaliczek wyniosły 29,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 82, 672-792, 1689-1690)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności GDOŚ (dysponenta III stopnia) w zakresie wydatków z budżetu środków europejskich stwierdzono następującą nieprawidłowość.

Nierzetelnie zaplanowano i w konsekwencji zostały niewykorzystane dostępne w 2017 r. środki z budżetu UE.

Plan wydatków z budżetu środków europejskich na 2017 r. określono w wysokości 4.808,0 tys. zł i okazał się on znacząco nierealny, skoro w ciągu roku dokonano 13 decyzjami zmniejszenia per saldo o kwotę 3.154,2 tys. zł, tj. aż o 65,6%, do poziomu 1.653,8 tys. zł. Ostatecznie wykorzystano środki w wysokości 1.237,8 tys. zł, tj. zaledwie w 25,7% planu pierwotnego i w 74,9% planu po zmianach.

Wnioskowano o zmniejszenie planu wydatków ze środków budżetu UE o łączną kwotę 3.025,9 tys. zł (tj. o 94,2% wszystkich zmniejszeń) dopiero w dniu 9 sierpnia 2017 r. wskutek czego informacje o decyzjach dotyczących tych zmniejszeń Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska otrzymał od Ministra Środowiska dopiero w okresie 13 listopada – 4 grudnia 2017 r. Natomiast już w maju 2017 r. było wiadomo, że plan w wysokości 4.808,0 tys. zł nie jest realny.

Wnioski o wszczęcie postępowania przetargowego składano w okresie maj-listopad 2017 r. W przypadku dwóch postępowań umów nie podpisano, część zadań została przeniesiona na 2018 r.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska podał w wyjaśnieniach: „*Analiza wykorzystania środków na realizowanych projektach była prowadzona na bieżąco. Jednakże z uwagi na duże braki kadrowe oraz absencję chorobową w Zespole Zamówień Publicznych przesunęły się prace nad tworzeniem dokumentacji przetargowej oraz ich uzgodnienia między innym z Ministerstwem Środowiska. W przypadku największych kwotowo postępowań przetargowych (przetargi w trybach unijnych) do czasu uzgodnienia dokumentacji niezbędnej do ogłoszenia przetargu nie można było określić jakie kwoty należy zabezpieczyć do realizacji zadań do końca 2017 roku. Po wszystkich uzgodnieniach oraz oszacowaniu wartości zamówień wolna kwota została oddana do dyspozycji dopiero w sierpniu 2017. Nie zrealizowane zadania w 2017 roku zostały przesunięte w harmonogramie do realizacji na 2018 rok.*”

(dowód: akta kontroli str. 127-136, 389- 393, 672, 916-919, 1274-1277, 1384-1393, 1583-1589, 1693-1746, 1750-1753, 3937-4315)

Wyjaśnienie Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska nie może stanowić, zdaniem NIK, uzasadnienia dla niewykorzystania dostępnego limitu wydatków. W ocenie NIK było to postępowanie nierzetelne wynikające przede wszystkim ze złej organizacji pracy jednostki.

3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

Wydatki poniesione przez GDOŚ (dysponent II stopnia) zostały ujęte w dwóch funkcjach 11 – Bezpieczeństwo wewnętrzne i nienaruszalność granic oraz 12 – Środowisko. W ramach funkcji 11 – zrealizowano jedno zadanie, jedno podzadanie oraz dwa działania, a w ramach funkcji 12 – dwa zadania, cztery podzadania i dziewięć działań.

Największe wydatki w 2017 r. według rocznego sprawozdania z wykonania budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) poniesiono w funkcji 12 – Środowisko w ramach dwóch zadań, tj. łącznie 154.080,3 tys. zł (148.552,1 tys. zł budżet państwa i 5.528,2 tys. zł budżet środków europejskich), z tego:

- 12.1. – System ochrony środowiska i informacji o środowisku – łączne wydatki 59.377,3 tys. zł wyłącznie z budżetu państwa;
- 12.2. – Kształtowanie bioróżnorodności – łączne wydatki 94.703,0 tys. zł (89.174,8 tys. zł budżet państwa i 5.528,2 tys. zł budżet środków europejskich).

Największe odchylenie od planowanej wartości miernika wystąpiło w działaniu 12.1.2.1 Działania edukacyjno-promocyjne oraz informacyjne. Wartość miernika, określonego jako zasięg realizowanych przedsięwzięć edukacyjno-promocyjnych oraz informacyjnych, została wykonana w 39,9% (w stosunku do planowanej wartości miernika na koniec roku budżetowego), a w 52,6% w stosunku do planu.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska wyjaśnił, że w trakcie roku na wniosek regionalnych dyrektorów ochrony środowiska w związku z otrzymanymi decyzjami Ministra Rozwoju i Finansów wartość miernika została zwiększona i ostatecznie osiągnięta. „Natomiast w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska – dysponent III stopnia nie wykonano zaplanowanej wartości miernika z uwagi na wystąpienie obiektywnych trudności technicznych w realizacji planowanych w tym działaniu przedsięwzięć.”

Niższą od planowanej wartości miernika osiągnięto w działaniu 12.2.1.1. – Formy ochrony przyrody. Wartość miernika, określonego jako liczba zarządzeń oraz rozporządzeń w sprawie ustanowienia planów zadań ochronnych lub planów ochrony dla obszarów Natura 2000/łączna liczba obszarów Natura 2000, została osiągnięta na poziomie 92,7%. Niewykonanie zaplanowanej wartości miernika wynikało „m.in. z przedłużających się procedur ustanawiania planów zadań ochronnych, które były niezwykle czasochłonne, gdyż wymagają przeprowadzenia konsultacji społecznych projektów zarządzeń, rozpatrzenia złożonych uwag i wniosków oraz uzgodnienia projektów zarządzeń z wojewodą.”

(dowód: akta kontroli str. 97-110, 553-567, 2910-2924, 2925-2949, 2965-2966, 2971-2973)

W Planie działalności GDOŚ na rok 2017 Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska określił trzy cele do realizacji, tj.:

- 1) ochrona różnorodności biologicznej,
- 2) efektywne stosowanie i doskonalenie systemu ocen oddziaływania na środowisko,
- 3) podwyższanie standardu obsługi klienta zewnętrznego w zakresie udostępniania informacji o środowisku.

(dowód: akta kontroli str. 2967-2968)

Ze sprawozdania z realizacji Planu działalności na 2017 r. wynika, że spośród trzech celów przyjętych do realizacji w 2017 r. nie osiągnięto planowanej wartości miernika:

- w celu nr 1 w zadaniu dotyczącym realizacji projektów strategicznych finansowanych ze środków zewnętrznych funduszu, z powodu niezłożenia odpowiedniej liczby okresowych sprawozdań do instytucji finansujących;
- w celu nr 2 nie wykonano jednego zadania, ponieważ nie zawarto umowy polsko-niemieckiej w zakresie ocen oddziaływania na środowisko i strategicznych ocen oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym. W sprawozdaniu w kolumnie *Przyczyny nieosiągnięcia celu* podano również, że projekty umów dwustronnych ze Słowacją i Białorusią były na zaawansowanym etapie, jednak z powodu braków kadrowych obydwie państwa zawiesiły współpracę.

(dowód: akta kontroli str. 2965-2966, 2969-2971)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wydatki zarówno z budżetu państwa jak i budżetu środków europejskich zostały poniesione celowo i gospodarnie. Należy jednak podkreślić, że w GDOŚ nie zostały wykorzystane środki finansowe w ramach dostępnego dla dysponenta III stopnia limitu wydatków z budżetu środków europejskich.

4. Prawdliwość i rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych GDOŚ (dysponenta III stopnia) za rok 2017:

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

a także:

- kwartalnego sprawozdania o zatrudnieniu i wynagrodzeniach od początku roku do końca czwartego kwartału 2017 r. (Rb-70),
- sprawozdania finansowego za IV kwartał 2017 r. o stanie:
 - a) należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
 - b) zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania zostały złożone do dysponenta II stopnia w obowiązujących terminach. Sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków a także należności i zobowiązań w 2017 r. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli str. 62-63, 65, 73-75, 80-82, 84-85, 93, 96, 99, 133-136, 665-666, 2886-2888)

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 48,5 tys. zł i były zgodne z kwotą ujętą w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane w kwocie 21.015,4 tys. zł były równe wielkości ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie w dniu 31 grudnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 61-63, 1663, 3325)

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 – Rachunek bieżący jednostki (subkonto dochodów budżetowych) i wyniosła 48,5 tys. zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

(dowód: akta kontroli str. 64-65, 1661, 1664, 1678, 1681)

Kwota wydatków ogółem za 2017 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 21.015,4 tys. zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 (subkonto wydatków) po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2017 r. od dysponenta wyższego stopnia. Analityczna

ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

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

(dowód: akta kontroli str. 66-75, 1679-1680, 1688, 1692)

Wynagrodzenia wykazane w Rb-70 – sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach w GDOŚ od początku roku do końca czwartego kwartału 2017 r. – były zgodne ze sprawozdaniami: Rb-28 – sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2017 r. oraz Rb-28 UE – sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 66-75, 83-89, 1689-1690)

Dane za IV kwartał 2017 r., wykazane w kwartalnym sprawozdaniu o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji Rb-Z, a także dane w kwartalnym sprawozdaniu o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych Rb-N, były zgodne z ewidencją księgową.

(dowód: akta kontroli str. 90-96)

Do okresów sprawozdawczych roku 2017 miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym. Stwierdzono, że kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym były zgodne z zapisami po stronie Ma konta 990 Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym oraz sumą ogólnych kwot wydatków wykazanych w sprawozdaniach Rb-28 i Rb-28 UE. Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie określonym w ww. rozporządzeniu.

(dowód: akta kontroli str. 66-75, 83-85, 97-110, 1688, 1691-1692)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki we wskazanym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie sporządzone w GDOŚ sprawozdania budżetowe i sprawozdania w zakresie operacji finansowych.

Pozostałe ustalenia kontroli

Opis stanu
faktycznego

W 2017 r. w GDOŚ obowiązywały „Procedury kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska”, stanowiące załącznik do Zarządzenia Nr 2 Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska. Procedury te były m.in. przedmiotem kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 41–Środowisko. W następstwie wystąpienia pokontrolnego NIK z 17 kwietnia 2015 r., w oparciu o obowiązujące ww. Zarządzenie Nr 2, został powołany Zespół do spraw kontroli zarządczej w GDOŚ. W skład Zespołu weszli przedstawiciele wszystkich komórek organizacyjnych.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska wyjaśnił, że po wprowadzeniu w GDOŚ zmian w strukturze organizacyjnej stworzono stanowisko głównego specjalisty ds. ek zarządzania i kontroli zarządczej, któremu przypisano obowiązki związane z koordynacją kontroli zarządczej w GDOŚ. Osoba na tym stanowisku została wyznaczona na Przewodniczącą Zespołu do spraw kontroli zarządczej w GDOŚ. Jak wyjaśnił Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, Zespół pracuje regularnie i na bieżąco, w szczególności korzystając ze środków porozumiewania się na odległość. Oficjalne spotkania Zespołu organizowane są w zależności od potrzeb, w szczególności przed przyjęciem planów działalności na kolejnych rok.

(dowód: akta kontroli str. 13-22, 3143)

W „Oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej” za rok 2017 Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska określił, że w 2017 r. „w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza”. Zastrzeżenia dotyczące funkcjonowania kontroli zarządczej dotyczyły: problemów w zakresie komunikacji wewnętrznej (w tym dotyczącej świadomości dostępności szkoleń), świadomości działań mających na celu zapobieganie postępowaniom nieetycznym, niewprowadzenia planowanych zmian do regulacji wewnętrznych w zakresie obsługi skarg i wniosków, m.in. uchybienia w zakresie sporządzonej analizy ryzyka poprzez pominięcie ryzyk informatycznych związanych z ochroną bezpieczeństwa informacji, w zakresie koordynowania funkcjonowania lokalnych form ochrony przyrody oraz zamieszczania o nich informacji w centralnym rejestrze form ochrony przyrody nie były w pełni skuteczne. Rejestr nie zawierał kompletnych informacji dotyczących lokalnych form ochrony przyrody, pomimo jego uzupełniania.

(dowód: akta kontroli str. 3216-3218, 3346-3351)

Ustalone
nieprawidłowości

W Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska ustalone mechanizmy kontroli nie były w pełni skuteczne, co potwierdzają opisane w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości. Poza tym ustalono, że powołany Zespół do spraw kontroli zarządczej, w 2017 r. odbył tylko jedno (udokumentowane protokołem kontroli) posiedzenie. Jakkolwiek Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska wyjaśnił, że prace Zespół prowadzone są na bieżąco to jednak brak jest dokumentów potwierdzających ten fakt. Należy podkreślić, że na brak udokumentowanych posiedzeń zespołu zwracała uwagę NIK w toku kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. W jednostce nie są przestrzegane zapisy zawarte w wewnętrznych przepisach, m.in. nie został powołany Koordynator ds. Zarządzania Ryzykiem, o którym mowa w rozdziale IV pkt 3 ww. Zarządzenia, nie był przeprowadzany audyt wewnętrzny – pomimo że w regulaminie organizacyjnym zostało wpisane stanowisko do spraw Audytu Wewnętrznego (SAW).

W wyjaśnieniu m.in. Dyrektor Generalny podał, że „...W okresie wakatu nie było podmiotu, który realizowałby zadania przypisane do stanowiska audytora wewnętrznego. Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych co roku w GDOŚ dokonywana jest samoocena kontroli zarządczej w oparciu o rozdział V ust. 4-9 Procedury kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, stanowiącej załącznik do zarządzenia Nr 2 Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska. Wyniki samooceny stanowią wkład do przygotowania oświadczenia o stanie kontroli zarządczej GDOŚ. W okresie wakatu na stanowisku audytora wewnętrznego w GDOŚ nie była dokonywana dodatkowa niezależna i obiektywna ocena kontroli zarządczej ponad opisaną procedurę samooceny kontroli zarządczej... Po powołaniu na stanowisko Dyrektora Generalnego Pani Beaty Nowosielskiej (od dnia 16 października 2017 r.) po przeprowadzonej analizie funkcjonowania GDOŚ, w uzgodnieniu z Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska Panem Krzysztofem Lissowski zostały podjęte czynności mające na celu zatrudnienie audytora wewnętrznego po uprzednim wyłonieniu najlepszego kandydata na to stanowisko w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru.... W naborze tym, zgodnie z informacją uzyskaną od Komisji rekrutacyjnej, w bieżącym tygodniu zostanie przeprowadzony finalny etap selekcji.”

(dowód: akta kontroli str. 13-22, 3144-3254, 3346-3350, 3360)

Do dnia zakończenia kontroli nie został zatrudniony audytor wewnętrzny w GDOŚ. Z wyjaśnień Kierującej Zespołem ds. Kadr wynika, że osoba na to stanowisko miała zostać zatrudniona od 15 marca 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 2531)

VI. 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 Kontroli¹¹, wnosi o:

- 1) ustalenie mechanizmów kontroli zarządczej zapewniających prawidłowość działań w zakresie:
 - a) bieżącej kontroli dowodów księgowych;
 - b) organizacji pracy w sposób umożliwiający właściwe przygotowanie planowanych do realizacji w danym roku zadań finansowanych z budżetu środków europejskich;
- 2) wyeliminowanie działań niezgodnych z ustalonymi w GDOŚ procedurami wewnętrznymi.

VII. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 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 26 marca 2018 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Kwiatkowski

¹¹ Dz.U. z 2017 r. poz.524.