



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA. 410.001.06.2015
P/15/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2014 r. w cz. 85/24
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontroler	Jerzy Piasecki, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 92455 z dnia 9 stycznia 2015 r.
	[Dowód: akta kontroli str.1-2]
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Katowicach ¹ , 40-036 Katowice, ul. Wita Stwosza 2.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Wrześniak, Śląski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska ²

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena	Najwyższa Izba Kontroli ocenia ³ pozytywnie działalność WIOŚ w ramach wykonania budżetu państwa w 2014 roku w części nr 84/25.
Uzasadnienie oceny	Pozytywnie oceniono realizację przez WIOŚ wydatków budżetowych (wykonanie wyniosło 99,4 % planu finansowego po zmianach⁴), które zostały poniesione zgodnie z przepisami oraz procedurami obowiązującymi w Inspektoracie, w sposób celowy i gospodarny. Wynikające z dokonanych operacji zobowiązania finansowe zostały uregulowane w terminie⁵. Plan zadań WIOŚ na 2014 r. został wykonany i osiągnięto cele określone miernikami przyjętymi w budżecie w układzie zadaniowym. Roczne sprawozdania budżetowe⁶ oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych⁷ sporządzono terminowo i zgodnie z obowiązującymi przepisami. Sprawozdania te zawierały dane wynikające z ewidencji księgowej.

¹ Zwany dalej „WIOŚ” lub „Inspektorat”.

² Od dnia 5 marca 2008 r. Śląski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, w dalszej treści „Wojewódzki Inspektor”.

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 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.

⁴ Plan wydatków budżetowych 12 512,1 tys. zł, wykonanie 12 434,1 tys. zł.

⁵ Ocenę sformułowano na podstawie wyników kontroli 35,42% wydatków zrealizowanych w części 84/25, z wyłączeniem wydatków płacowych i ograniczeniu próby do dokumentów o wartości powyżej 50 zł.

⁶ 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 wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1), a także sprawozdania za IV kwartał 2014 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N), zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z),

⁷ sprawozdania za IV kwartał 2014 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N), zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Ewidencja księgowa prowadzona była w warunkach przyjętego systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym, zawierającego wszystkie wymagane elementy i czynności określone w aktach prawnych oraz obowiązujących standardach. W przyjętej koncepcji ustanowiono mechanizmy kontroli zapobiegające znaczącym ryzykom, zidentyfikowanym w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań.

NIK zauważa, iż w trakcie zrealizowanych przez WOIŚ kontroli instalacji energetycznego spalania paliw nie przeprowadzano pomiarów wielkości emisji zanieczyszczeń, mimo iż wykonywanie takich pomiarów wiąże się bezpośrednio z celem działania WIOŚ, a ich wynik pozwoliłby na pełną ocenę przestrzegania przez jednostkę kontrolowaną przez Inspektorat warunków zawartych w udzielonym pozwoleniu na korzystanie ze środowiska jak i na weryfikację wyników jej własnych pomiarów.

III. Wyniki kontroli

Opis stanu
faktycznego

1. Dochody budżetowe

W ustawie budżetowej na rok 2014 Inspektorat zaplanował uzyskanie dochodów budżetowych w łącznej wysokości 273,0 tys. zł, z czego w dziale 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, rozdziale 90014 – Inspekcja Ochrony Środowiska, w wysokości 183,0 tys. zł oraz w rozdziale 90093 – Dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były finansowane z rachunku dochodów własnych w wysokości 90,0 tys. zł. Łączne wykonanie dochodów budżetowych wyniosło 273,7 tys. zł (100,3% planu) i w porównaniu do 2013 r. było niższe o 45,0 tys. zł, tj. o 14,2%⁸. Dochody budżetowe z tytułu wpływu ze sprzedaży składników majątkowych⁹, z wpływu z różnych opłat¹⁰ oraz z wpływu z usług¹¹ były wyższe odpowiednio o 14,5 tys. zł (203,6%), 1,1 tys. zł (132,0 %) i 30,7 tys. zł (134,1 %), i od kwot planowanych. W pozostałych paragrafach: grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych¹², wpływy z różnych opłat¹³ były niższe odpowiednio o 49,4 tys. zł (30,9%) i 1,7 tys. zł (57,5 %) i od planu. Ponadto w 2014 r. Inspektorat uzyskał nieplanowane dochody budżetowe z tytułu odsetek od nieterminowych wpłat podatków i opłat¹⁴ w wysokości 4,8 tys. zł oraz z tytułu pozostałych odsetek w wysokości 0,05 tys. zł¹⁵.

[Dowód: akta kontroli str. 3]

⁸ Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. kontrola dochodów budżetowych została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

⁹ § 0870

¹⁰ § 0970

¹¹ § 0830

¹² § 0580

¹³ § 0690

¹⁴ § 0910

¹⁵ § 0920

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

2.1.1. W 2014 r. wydatki budżetowe wykonane przez Inspektorat wyniosły 12 434,1 tys. zł i stanowiły 99,4% kwoty (12 512,1 tys. zł) planu wydatków po zmianach na 2014 r.

Największe wydatki poniesiono na: wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby, składki na ubezpieczenia społeczne, zakup materiałów i wyposażenia, zakup usług pozostałych i wydatki majątkowe¹⁶. Wykonanie ich wyniosło, odpowiednio: 99,8%, 99,8%, 96,9%, 99,3% i 100,0% kwoty zaplanowanej. Najniższe kwoty wydatkowano na koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego¹⁷, które wyniosły 3,4 tys. zł, co stanowiło 85,0% planu.

[Dowód: akta kontroli str. 10]

Główny księgowy, co miesiąc analizował wydatki danego miesiąca, sprawdzając czy środki zostały wykorzystane w sposób prawidłowy, oszczędnie i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, umożliwiającym terminową realizację zadań Inspektoratu.

[Dowód: akta kontroli str.15-21]

2.1.2. WIOŚ w dniu 10 lutego 2014 r. zawarł umowę z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach na przekazanie środków finansowych (w wysokości 2 717 051 zł) na realizację zadania pn. „Wykonanie badań w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska województwa śląskiego w 2014 r”. Zgodnie z umową Fundusz miał przekazać środki z udzielonego dofinansowania na rachunek bieżący dochodów budżetowych ministra właściwego do spraw środowiska, na podstawie wniosku jednostki finansowanej. W dniu 27 lutego 2014 r. i 30 lipca 2014 r. WIOŚ wystosował wniosek do Prezesa Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej o uruchomienie środków. W 2014 r., stosownie do potrzeb WIOŚ, Wojewoda Śląski po otrzymaniu od Ministra Finansów środków z rezerwy celowej dwukrotnie¹⁸ zwiększył plan wydatków WIOŚ, w łącznej wysokości ogółem 2 717 051 zł, z przeznaczeniem na realizację zadania pn. „Wykonanie badań w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska województwa śląskiego w 2014 r”.

[Dowód: akta kontroli str.26-54]

Inspektorat po otrzymaniu decyzji o zwiększeniu wydatków dokonał zmian w planie finansowym, stosownie do § 10 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych¹⁹.

Zmiany w planie finansowym wynikały z faktycznych potrzeb i były celowe, a otrzymane środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem²⁰.

[Dowód: akta kontroli str.55-62]

¹⁶ Tj. w §§ 4020, 4110, 4210, 4300, 6060.

¹⁷ § 4610.

¹⁸ W dniach 10 kwietnia i 25 września 2014 r.

¹⁹ Dz. U. z 2010 r., Nr 241, poz. 1616, ze zm.

²⁰ Kontrolą objęto wydatki w łącznej wysokości 352 518 zł, co stanowiło 12,9 % otrzymanych środków w ramach rezerwy celowej.

2.1.3. Wydatki według grup ekonomicznych w 2014 r. zostały zrealizowane w następujący sposób:

- świadczenia rzeczowe na rzecz osób fizycznych²¹ - 38,3 tys. zł były niższe od planowanych o 0,7 tys. zł (o 1,8%) i wzrosły o 7,3% w stosunku do roku 2013 (35,7 tys. zł). Pokryto z nich zakup środków higieny osobistej w kwocie 6.575,72 zł, zakup odzieży ochrony indywidualnej w kwocie 9.667,24 zł, dofinansowanie do zakupu okularów korekcyjnych – do pracy z monitorem ekranowym w kwocie 5.059,00 zł, dokonano wypłaty ekwiwalentu za używanie odzieży własnej do celów służbowych w kwocie 17.020,49 zł. Przyczyną wzrostu wydatków, w stosunku do 2013 r., było zwiększenie do 250 zł kwoty dofinansowania do okularów korekcyjnych do pracy z monitorem ekranowym (uprzednio było 135,00 zł);

- wydatki na działalność bieżącą²² - 11 795,8 tys. zł były niższe od planowanych o 77,3 tys. zł (o 0,7%) i wzrosły o 2,2 % (11 544,2 tys. zł) w stosunku do 2013 r. Wzrost wynikał m.in. ze zwiększenia w 2014 r. kwot środków otrzymanych na skutki zmian systemowych, tj. wzrost składki rentowej opłacanej przez pracodawcę o 2% oraz na pokrycie kosztów zadań realizowanych dotychczas ze środków dochodów własnych;

- wydatki majątkowe²³ - 600 tys. zł zrealizowano w 100,0%. W 2014 r. nastąpił spadek wydatków o 30,5% w stosunku do roku poprzedniego (862,7 tys. zł) spowodowany zakończeniem w 2013 r. realizacji projektu współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej (w 2013 r. wydatki związane z udziałem w ww. projekcie wyniosły 269,0 tys. zł). Środki na wydatki majątkowe przeznaczono m.in. na zakup czterech zestawów do pomiaru hałasu za kwotę 199 998 zł, kontenera pomiarowego wraz z wyposażeniem za kwotę 97 170 zł, dwóch samochodów osobowych za kwotę 97 400 zł, zestawu do zateżniania próbek do chromatografii za kwotę 50 000 zł, pobornika pyłu zawieszonego PM10 za kwotę 55 350 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 61]

2.1.4. Badanie próby wydatków²⁴ na kwotę 1 743,7 tys. zł (35,4% wydatków pozapłacowych oraz 14,0 % wydatków ogółem) wykazało, że poniesiono je gospodarnie i celowo z przeznaczeniem na realizację zadań statutowych WIOŚ. Zakupione urządzenia zostały przekazane do użytkowania w zakładanym terminie oraz poprawnie je ujęto w ewidencji środków trwałych i poprawnie je sklasyfikowano. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności, skutkujących zaplaceniem odsetek lub kar umownych.

[Dowód: akta kontroli str.67-70]

²¹ Obejmujący § 3020.

²² Obejmujące następujące §§ 4010, 4020, 4040, 4110, 4120, 4140, 4170, 4210, 4260, 4270, 4280, 4300, 4350, 4360, 4370, 4380, 4390, 4400, 4410, 4420, 4430, 4440, 4480, 4520, 4550, 4610, 4700.

²³ Obejmujący § 6060.

²⁴ Próbe do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami im równoważnymi i stanowiącymi podstawę dokonania płatności w 2014 r. oraz odpowiadających im zapisów na koncie 130 – rachunek bieżący jednostki – po wyeliminowaniu wydatków płacowych i ograniczeniu próby do dokumentów o wartości powyżej 50 zł. Wartość próby wniosła 4 922 646,84 zł. Losowanie dokonano statystyczną metodą monetarną (MUS) uwzględniającą prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji, przy przyjętym poziomie ufności 73%, ryzyku statystycznym (RS) 27%, przy tolerowanym błędzie (TB) 2%. Wylosowano 7 dowodów oznaczonych jako obligatoryjne oraz 77 jako losowe. Do losowania nie dobrano wydatków celowych.

Badanie dokumentacji trzech postępowań o zamówienie publiczne²⁵ przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego, dotyczących wyboru dostawców: niskoprzepływowego pobornika pyłu zawieszonego (55 350 zł), zestawów pomiarowych do realizacji pomiarów monitoringowych hałasu (199 998 zł) oraz przewoźnego kontenera (97 170 zł), nie wykazało nieprawidłowości. Zakup ww. sprzętu został przeprowadzony zgodnie z procedurami obowiązującymi w Inspektoracie oraz zasadami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁶.

[Dowód: akta kontroli str.71-86]

2.1.5. Przeciętne zatrudnienie w Inspektoracie w 2014 r. wyniosło 134,86 osoby i było niższe w porównaniu do roku 2013 o 4,14 osoby (139)²⁷. Zatrudnienie na koniec 2014 r. wyniosło natomiast 137,75 osoby i było nieznacznie niższe: o 0,25 osoby w porównaniu do 2013 r.²⁸

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pełnozatrudnionego w 2014 r. wyniosło 3.532 zł i w porównaniu z 2013 r. (3.467 zł) było wyższe o 1,9 %. Wzrost ten był wynikiem wypłacenia środków z powstałych oszczędności²⁹ pracownikom, którzy wykonywali obowiązki służbowe za osoby nieobecne pracowników oraz wypłacenia nagród jubileuszowych.

Wydatki na wynagrodzenia w 2014 r. wyniosły 5 715,7 tys. zł (99,8% planu) i w porównaniu do 2013 r. wydatki te zmniejszyły się o 1,2%³⁰.

[Dowód: akta kontroli str.87-89]

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich.

Inspektorat w 2014 r. nie realizował programów/projektów finansowanych z budżetu środków europejskich.

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności.

2.3.1. WIOŚ w ramach budżetu zadaniowego realizował jedno zadanie: 12.6 „Kontrola, monitoring środowiska i przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska”. W ramach tego zadania realizowane było podzadanie 12.6.1 „Monitoring środowiska i kontrole w zakresie ochrony środowiska”, a w ramach ww. podzadania dwa działania: 12.6.1.1 „Państwowy Monitoring Środowiska” oraz 12.6.1.2. „Działalność kontrolna w zakresie ochrony środowiska”.

W ramach działania 12.6.1.1 WIOŚ realizował „Program Państwowego Monitoringu Środowiska dla województwa śląskiego na lata 2013-2015”³¹, który zakładał

²⁵ Trzy postępowania o zamówienie publiczne w trybie przetargu nieograniczonego o łącznej wartości 352 518 zł, co stanowiło 12,9 % środków rezerwy celowej oraz 2,8% wykonanych wydatków. WIOŚ w 2014 r. przeprowadził 10 postępowań, z czego cztery na usługi oraz sześć na dostawę, na łączną kwotę 753 921,71 zł netto.

²⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

²⁷ W sprawozdaniu Rb-70 za 2014 r. do stanu zatrudnionych nie wliczono osób, które nie otrzymują za dany okres wynagrodzenia od zakładu pracy tj. przebywających na urloпах wychowawczych i macierzyńskich oraz zasiłkach chorobowych.

²⁸ Na koniec 2014 r. w przeliczeniu na pełnozatrudnionych wg Rb-70, z dwoma miejscami po przecinku stosownie do § 20 pkt 10 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej Dz. U. z 2014, poz. 119.

²⁹ Oszczędności w wypłaconych wynagrodzeniach powstały w wyniku przebywania pracowników na urloпах macierzyńskich, rodzicielskich, bezpłatnym i wynikały również z długotrwałej nieobecności chorobowej.

³⁰ Wydatki na wynagrodzenia w 2013 r. wyniosły 5 783,4 tys. zł.

w poszczególnych latach, iż Inspektorat podejmie działania w zakresie monitoringu środowiska oraz wykona oceny określające stan środowiska na terenie województwa śląskiego poprzez realizację monitoringu: powietrza, jakości wód powierzchniowych, wód podziemnych, hałasu oraz pól elektromagnetycznych. Zgodnie z Programem, powyższe działania Inspektorat miał realizować w oparciu o następujące ilości stanowisk i punktów pomiarowych: 220 dla monitoringu powietrza, 122 dla jakości wód powierzchniowych, 88 dla jakości wód podziemnych, 16 dla hałasu oraz 45 dla pól elektromagnetycznych. Ponadto w Programie zakładano prowadzenie badań pomiarowych parametrów meteorologicznych, które stanowiły element uzupełniający i tak: pomiarów meteo (prędkość i kierunek wiatru, temperatura, wilgotność, ciśnienie) w 69 stanowiskach i punktach pomiarowych, pomiary hałasu meteo (prędkość i kierunek wiatru, temperatura, wilgotność, ciśnienie) w 16 stanowiskach i punktach pomiarowych oraz pomiary pola elektromagnetycznego i pomiary meteo (temperatura i wilgotność) w 45 stanowiskach i punktach pomiarowych.

[Dowód: akta kontroli str.90-130]

WIOŚ w 2014 r. opracował dokument pn. „Stan środowiska w województwie śląskim za 2013 r.” Inspektorat informował codziennie na swych stronach internetowych o stanie środowiska, codziennie przekazywał dane o środowisku do Centrum Zarządzania Kryzysowego przy Wojewodzie Śląskim oraz za pośrednictwem Telewizji Polskiej SA Oddział w Katowicach informował mieszkańców województwa o bieżącej i prognozowanej jakości powietrza na terenie województwa śląskiego.

[Dowód: akta kontroli str.132-144]

2.3.2. W zasadach opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2014 r. dla zadań realizowanych przez Wojewodów³², w tym zadań realizowanych przez WIOŚ, wskazano, iż dla ww. zadania 12.6 *„Kontrola, monitoring środowiska i przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska”* celem miała być *„Ochrona stanu środowiska poprzez działania kontrolne, monitorujące oraz przeciwdziałające zagrożeniom środowiska”*, dla którego ustalono miernik *„Liczba skontrolowanych podmiotów przestrzegających przepisy i warunki korzystania ze środowiska w stosunku do ogólnej liczby skontrolowanych podmiotów (%)”*.

W sprawozdaniu z wykonania budżetu zadaniowego wykazano, iż WIOŚ zrealizował dwa działania:

- 12.6.1.1. Państwowy Monitoring Środowiska, z miernikiem *„Liczba wykonanych pomiarów i oznaczeń”*. Zaplanowano poziom miernika w wysokości 100 500 pomiarów i oznaczeń, a wykonano ich 113 073,
- 12.6.1.2. Działalność kontrolna w zakresie ochrony środowiska, z miernikiem *„Liczba skontrolowanych podmiotów”*. Zaplanowano poziom miernika w wysokości 1 670 kontroli, a wykonano ich 1 878.

Zaplanowany miernik dla zadania 12.6. (liczba skontrolowanych podmiotów przestrzegających przepisy i warunki korzystania ze środowiska w stosunku do ogólnej liczby skontrolowanych podmiotów) wynosił 63,00%, a uzyskany w 2014 r. -

³¹ Zwany dalej „Programem”, zatwierdzony w dniu 28 grudnia 2012 r. przez Głównego Inspektora Środowiska, w dniu 20 grudnia 2013 r. Główny Inspektor Środowiska zatwierdził aneks nr 1 do Programu, a w dniu 8 grudnia 2014 r. zatwierdzono aneks nr 2 do ww. Programu.

³² W zasadach opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2014 r. w pkt 78 wskazano zasady definiowania mierników, i tak: dla każdego zadania, każdy dysponent w zakresie swojej działalności określa sposób oceny stopnia osiągnięcia celu/ów zadania poprzez dobór jednego adekwatnego miernika, poza określonymi dla wojewody.

73,96% (docelowa wartość miernika w 2013 r. wyniosła 63,00%, a uzyskana 64,00%).

[Dowód: akta kontroli str.145 i 145a]

Mierniki odzwierciedlały pełen zakres wykonywanych zadań i były adekwatne do określenia stopnia realizacji celu.

Jak wyjaśniła Wojewódzka Inspektor *„zgodnie z założeniami do budżetu zadaniowego na 2014 rok WIOŚ jest zobowiązany do wykazania jednego adekwatnego miernika do oceny celu zadania. Miernik ten to „Stosunek liczby skontrolowanych podmiotów przestrzegających przepisy i warunki korzystania ze środowiska do ogólnej liczby skontrolowanych podmiotów (%)”.*

Jednak ze względu na realizowanie przez WIOŚ dwóch uzupełniających się tematycznie bloków zadań, a mianowicie wykonywanie kontroli oraz monitoringu środowiska, uznano za konieczne wykazywanie dwóch działań.

Pozostawienie tylko jednego miernika spowodowałoby pominięcie znaczącego zakresu wykonywanych zadań ustawowych”.

[Dowód: akta kontroli str.163]

Program na lata 2013-2014 zakładał, iż w 2013 r. Inspektorat wykona 100 121 pomiarów i oznaczeń, a wykonanie wyniosło 120,3 % wielkości zaplanowanej. W 2014 r. zaplanowano 100 500 pomiarów i oznaczeń, a uzyskana wartość miernika wyniosła 112,5%. W jednym przypadku, dotyczącym monitoringu wód podziemnych z zaplanowanych do zrealizowania w 2014 r. 2 229 oznaczeń i pomiarów wykonano 2 156, tj. mniej o 3,3%.

[Dowód: akta kontroli str. 91-92]

Jak wyjaśnił naczelnik wydziału Monitoringu Środowiska, na niższe wykonanie oznaczeń i pomiarów w stosunku do planu przełożyły się awarie pomp oraz prowadzone remonty w trzech punktach monitoringowych.

[Dowód: akta kontroli str.131]

2.3.3. Plan kontroli WIOŚ na 2014 r. zakładał przeprowadzenie łącznie 792 kontroli, w tym 526 w terenie oraz 265 kontroli w oparciu o dokumentację. W 2014 r. zrealizowano łącznie 2 423 kontroli w tym 1675 kontroli pozaplanowych.

[Dowód: akta kontroli str.146-159]

WIOŚ nie zrealizował zaplanowanych na 2014 r. sześciu kontroli w terenie oraz 37 kontroli w oparciu o dokumenty.

Naczelnik Wydziału Inspekcji wyjaśniła, że przyczyną niezrealizowania sześciu kontroli zaplanowanych do przeprowadzenia w terenie było: w czterech przypadkach likwidacja zakładu lub brak prowadzenia działalności, w jednym przypadku prowadzona u przedsiębiorcy kontrola Państwowej Inspekcji Pracy, a w jednym przypadku zawieszenie działalności (przeprowadzono kontrolę dokumentacji). W odniesieniu do przyczyn niezrealizowania 37 kontroli w oparciu o dokumenty, Naczelnik Wydziału Inspekcji wskazała podjęcie kontroli związanych ze zmianą ustawy o odpadach, która nałożyła na Inspekcję obowiązek wymierzania kar dla podmiotów, które nie dotrzymały ustawowych terminów przekazania marszałkowi województwa wymaganych informacji w zakresie gospodarki odpadami, w związku z czym WIOŚ, na podstawie wykazów przekazanych przez Marszałka, w pierwszej kolejności prowadził kontrole dokumentacji w tym zakresie.

[Dowód: akta kontroli str.160]

W sprawie dużej różnicy pomiędzy liczbą zaplanowanych i zrealizowanych kontroli, naczelnik Wydziału Inspekcji wyjaśniła m.in., że *„wynikało to głównie z braku możliwości zaplanowania ilości wniosków jaka może wpłynąć do WIOŚ o podjęcie interwencji, np. z uwagi na zagrożenie środowiska oraz braku możliwości*

zaplanowania kontroli na wniosek zakładów, które przykładowo zgłaszają instalację do oddania do użytkowania, wniosku o stwierdzenie uzyskania efektu ekologicznego, na wniosek innych organów (np. GIOŚ, Marszałka Województwa Śląskiego), postów i radnych. Ponadto nie planuje się kontroli m.in. zakładów nowych lub tych, które zmieniły kategorię, kontroli sprawdzających realizację zarządzeń pokontrolnych, kontroli krzyżowych w związku z ustaleniami kontrolnymi w innych zakładach, a także nie planuje się prowadzenia kontroli dotyczących ocen towarów na wniosek organów celnych. Prowadzi się ponadto niezaplanowane kontrole w oparciu o dokumenty z badań automonitoringowych przesłane przez zakłady, które posiadały indywidualnie ustalone w decyzjach terminy przekazania pomiarów”.

[Dowód: akta kontroli str.161-162]

W 220 (9,1%) kontrolach przeprowadzonych w 2014 r., badanie obejmowało także pomiary.

Jednostkowy koszt kontroli z pomiarami wyniósł 2 114,15 zł³³. Jednostkowy koszt kontroli bez pomiarów wyniósł 1 067,34 zł³⁴. Średnio na jednego kontrolera³⁵ przypadają 22 kontrole. Natomiast średni koszt jednej kontroli na osobę zatrudnioną w Inspekcji³⁶ wyniósł 26 379,75 zł, a średni koszt jednostkowy kontroli terenowej³⁷ wyniósł 1 293,13 zł.

[Dowód: akta kontroli str.159, 164]

Wydatki na realizację realizowanego przez WIOŚ zadania „Kontrola, monitoring środowiska i przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska” pochodziły ze środków budżetu państwa i zostały zrealizowane w 99,4%. Plan budżetu WIOŚ w układzie zadaniowym sporządzany był na podstawie przekazanej przez Wojewodę Śląskiego informacji o wielkości wydatków na 2014 r. Podstawą planowania było wykonanie roku poprzedniego. Wyliczenie oparte było na założeniach procentowego wykonania poszczególnych paragrafów klasyfikacji budżetowej w połączeniu z układem zadaniowym.

³³ Koszt jednostkowy obliczono na podstawie wydatkowanych środków finansowych w 2014 r., na wynagrodzenia pracowników wraz z pochodnymi przeprowadzających kontrolę z pomiarami oraz pracowników laboratorium, z uwzględnieniem procentowego udziału czasu ich pracy, poświęconego na kontrole z pomiarami, koszty eksploatacji samochodów i sprzętu laboratoryjnego z uwzględnieniem jego wykorzystania na potrzeby kontroli z pomiarami podzieloną na liczbę kontroli z pomiarami.

³⁴ Koszt jednostkowy obliczono na podstawie wydatkowanych środków finansowych w 2014 r., na wynagrodzenia pracowników z pochodnymi przeprowadzających kontrolę bez pomiarów z uwzględnieniem procentowego udziału czasu ich pracy, poświęconego na kontrole bez pomiarów, koszty eksploatacji samochodów i sprzętu laboratoryjnego z uwzględnieniem jego wykorzystania na potrzeby kontroli bez pomiarów podzieloną na liczbę kontroli bez pomiarów.

³⁵ Inspekcja zatrudniała w 2014 r. 50 osób na stanowiskach kontrolera.

³⁶ Średni koszt jednej kontroli obliczono na podstawie wydatkowanych środków finansowych w 2014 r., na wynagrodzenia pracowników wraz z pochodnymi przeprowadzających kontrolę z pomiarami i bez pomiarów oraz pracowników laboratorium z uwzględnieniem procentowego udziału czasu ich pracy, poświęconego na kontrole z pomiarami i bez pomiarów, koszty eksploatacji samochodów i sprzętu laboratoryjnego z uwzględnieniem jego wykorzystania na potrzeby kontroli z pomiarami i bez pomiarów podzieloną przez liczbę pracowników przeprowadzających kontrole (w WIOŚ 50 osób).

³⁷ Koszt jednostkowy obliczono na podstawie wydatkowanych środków finansowych w 2014 r., na wynagrodzenia pracowników wraz z pochodnymi przeprowadzających kontrolę z pomiarami oraz pracowników laboratorium z uwzględnieniem procentowego udziału czasu ich pracy, poświęconego na kontrole z pomiarami, koszty eksploatacji samochodów i sprzętu laboratoryjnego z uwzględnieniem jego wykorzystania na potrzeby kontroli z pomiarami podzieloną na liczbę kontroli z pomiarami, które zostały podzielone przez łączną liczbę kontroli terenowych.

Jak wyjaśnił Główny Księgowy WIOŚ „na etapie projektu planu budżetowego nie są ujmowane środki, które miały być otrzymane w ramach rezerwy celowej na prowadzenie państwowego monitoringu środowiska na terenie województwa śląskiego. Środki finansowe na 2014 rok były wystarczające do realizacji zaplanowanych celów. WIOŚ Katowice w 2014 roku wykonywał i finansował swoje zadania na bieżąco – analizując i dostosowując plan wydatków do faktycznych potrzeb jednostki”.

[Dowód: akta kontroli str. 65 i 166-169]

W wyniku kontroli wykonania budżetu WIOŚ za 2009 r. (kontrola nr P/09/137) sformułowano wniosek pokontrolny dotyczący ujmowania w księgach rachunkowych numerów identyfikacyjnych dowodów księgowych, stanowiących podstawę zapisów w księgach. WIOŚ zrealizował to zalecenie w pełni.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zauważył, iż w toku zrealizowanych przez WIOŚ w 2014 r. 14 kontroli w zakresie energetycznego spalania paliw nie przeprowadzono pomiarów wielkości emisji zanieczyszczeń.

Jak wyjaśniła naczelnik Wydziału Inspekcji „Zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 147a ustawy Prawo ochrony środowiska, prowadzący instalację oraz użytkownik urządzenia są obowiązani zapewnić wykonanie okresowych pomiarów wielkości emisji przez akredytowane laboratorium, a w przypadku pomiarów ciągłych, do corocznej weryfikacji systemów pomiarowych, również realizowanej przez akredytowane jednostki. W toku analizy raportów i sprawozdań z przedmiotowych pomiarów, przedkładanych przez zakłady w trakcie kontroli stwierdzono, że warunki te są spełnione, a przedstawione wyniki nie budzą wątpliwości. Na podstawie pomiarów, o których mowa, w 2014 roku wydano dwie decyzje wymierzające kary łączne za przekroczenia standardów emisyjnych, stwierdzone na podstawie analizy raportów przedstawiających wyniki pomiarów ciągłych. Łączna wymierzona kara wyniosła 390 354,39 zł”.

Izba zauważyła, iż obowiązujące przepisy prawa nie nakładają obowiązku wykonywania pomiarów wielkości emisji zanieczyszczeń w trakcie kontroli instalacji energetycznego spalania paliw, ale wykonywanie takich pomiarów wiąże się bezpośrednio z celem działania WIOŚ. Pomiary takie pozwalają na pełniejszą ocenę sposobu przestrzegania przez kontrolowaną jednostkę warunków zawartych w udzielonym pozwoleniu na korzystanie ze środowiska. Umożliwiają one ponadto weryfikację podczas kontroli danych przedstawianych przez kontrolowaną jednostkę. W związku z powyższym, zasadnym jest rozważenie dokonywania poszerzenia czynności prowadzonych przez Inspektorat podczas kontroli instalacji energetycznego spalania paliw o pomiary emisji zanieczyszczeń.

[Dowód: akta kontroli str. 161]

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. Roczne sprawozdania budżetowe za 2014 r. Inspektoratu - dysponenta III stopnia, 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 wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1), a także sprawozdania za IV kwartał 2014 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb -N), zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) sporządzono zgodnie z przepisami rozporządzeń

Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej³⁸, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych³⁹, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁴⁰. Sprawozdania sporządzono terminowo, a kwoty w nich wykazane były zgodne z danymi ewidencji księgowej. Do dnia niniejszej kontroli (5 marca 2015 r.) WIOŚ nie sporządzał korekt ww. sprawozdań.

[Dowód: akta kontroli str. 170-174]

3.2. Zobowiązania WIOŚ na koniec 2014 r. wyniosły 558,4 tys. zł i były niższe o 16,3 tys. zł od zobowiązań roku poprzedniego. Główną pozycję (489,8 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi, które w porównaniu do 2013 r. (495,4 tys. zł) zmalały o 1,2%. Pozostałe zobowiązania⁴¹ w kwocie 68,6 tys. zł dotyczyły zakupu towarów i usług i zostały uregulowane w terminach określonych na fakturach. W porównaniu z rokiem poprzednim wartość pozostałych zobowiązań była niższa o 15,6%.

[Dowód: akta kontroli str. 173]

3.3. W WIOŚ opracowano procedury szacowania ryzyka (zarządzenie Nr 31/2011 Wojewódzkiego Inspektora z dnia 30 grudnia 2011 r. w sprawie Procedury zarządzania ryzykiem oraz powołania Zespołu ds. zarządzania ryzykiem w WIOŚ). Inspektor Wojewódzki zarządzeniem wewnętrznym nr 47/2012 z dnia 28 grudnia 2012 r. wprowadził ponadto znowelizowany Regulamin Kontroli Zarządczej WIOŚ, w którym m.in. określono szczegółowe mechanizmy kontroli dotyczące zadań wykonywanych przez WIOŚ (kontroli podmiotów korzystających ze środowiska), realizacji programu Państwowego Monitoringu środowiska województwa śląskiego, operacji finansowych i gospodarczych. Odnoszą się one m.in. do ryzyk dotyczących obszarów rachunkowości oraz sprawozdawczości. W Inspektoracie rozpoznano te ryzyka i wykonano analizę prawdopodobieństwa ich wystąpienia oraz ich istotności, którą określono, jako niską. W przyjętej koncepcji kontroli ustanowiono mechanizmy kontroli zapobiegające znaczącym ryzykom zidentyfikowanym w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań. Stosowanie powyżej opisanych zasad i procedur zostało potwierdzone w trakcie kontroli realizacji trzech głównych grup wydatków dotyczących zakupu środków trwałych, materiałów eksploatacyjnych, w tym odczynników do laboratorium i środków czystości.

[Dowód: akta kontroli str.175-178]

IV. 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 Najwyższej Izbie Kontroli kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli.

³⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r., poz. 119).

³⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (j.t. Dz. U. z 2014 r., poz. 1773).

⁴⁰ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).

⁴¹ Główne składniki zobowiązań pozostałych to: zakup energii elektrycznej 25,9 tys. zł, ochrona, sprzątanie obsługa prawna, usługi pocztowe 31,1 tys. zł, zakup paliwa 11,1 tys. zł.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

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 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.

Katowice, dnia 27 marca 2015 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

**Kontroler
Jerzy Piasecki
Gł. specjalista kontroli państwowej**

.....