



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Kielcach

LKI.410.001.07.2014  
P/15/001

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2014 r.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r. oraz działania wcześniejsze i późniejsze dotyczące ustawy budżetowej na 2014 r.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontroler	Stanisław Łuczyński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93095 z dnia 26 stycznia 2015 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Kielcach, al. IX Wieków Kielc 3, 25-955 Kielce (dalej: WIOŚ).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Janiszewska, Świętokrzyski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska (Wojewódzki Inspektor). [Dowód: akta kontroli str. 3]

## II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie <sup>1</sup> wykonanie budżetu państwa w 2014 r., w zakresie wydatków, przez WIOŚ (część 85/26 – województwo świętokrzyskie).
Uzasadnienie oceny	<p>Pozytywną ocenę uzasadnia:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– prawidłowe wykorzystanie środków na wydatki budżetowe, w tym z rezerw budżetu państwa;</li><li>– zapewnienie skutecznej realizacji zadania w zakresie monitoringu środowiska i przeciwdziałania zagrożeniom środowiska;</li><li>– rzetelne i terminowe sporządzenie sprawozdań budżetowych;</li><li>– opracowanie i stosowanie procedur kontroli zarządczej.</li></ul> <p>Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z przyjętymi założeniami, nie dokonywała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych.</p>

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

### 1. Realizacja dochodów budżetowych

Opis stanu faktycznego	<p>Zgodnie z przyjętymi założeniami kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r., kontrola dochodów budżetowych została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.</p> <p>W planie finansowym WIOŚ na 2014 r., zatwierdzonym 3 lutego 2014 r. przez Wojewódzkiego Inspektora, dochody zaplanowane zostały w kwocie ogółem 97,0 tys. zł – dział 900 <i>Gospodarka komunalna i ochrona środowiska</i>, stanowiącej 71% dochodów wykonanych w 2013 r, z tego 7,0 tys. zł w rozdziale 90014 <i>Inspekcja Ochrony środowiska</i> oraz 90,0 tys. zł w rozdziale 90093 <i>Dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były finansowane z rachunku dochodów własnych</i>. Zrealizowane dochody wyniosły ogółem 86,4 tys. zł, tj. 89,1% kwoty planowanej i pochodziły głównie: z tytułu usług (§ 0830 w rozdziale 90093) – 58,3 tys. zł, co stanowiło 67,5% dochodów wykonanych oraz z tytułu grzywien i kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych, a także z tytułu wpływów uzyskanych z różnych opłat (§ 0580</p>
------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<sup>1</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna.

i § 0690 w rozdziale 90014) – 26,6 tys. zł, co stanowiło 30,8%. WIOŚ zrealizował w 2014 r. dochody niższe o 50,3 tys. zł (o 58,2%) niż w roku 2013. [Dowód: akta kontroli str. 138-142, 179-182]

Jolanta Korban, Główny Księgowy WIOŚ w sprawie przyczyn niewykonania w 2014 r. planu dochodów budżetowych wyjaśniła: w dniu 5 czerwca 2014 r. Generalny Wykonawca remontu budynków ŚUW przejął jako budowę budynek C1 w którym mieści się laboratorium WIOŚ. Konieczność udostępnienia pomieszczeń laboratoryjnych wymusiła zawieszenie wykonywania stacjonarnych badań z zakresu czystości wód powierzchniowych i badań składu ścieków, realizowanych do tej pory m.in. w trybie zleceń otrzymywanych od podmiotów zewnętrznych. Badania stacjonarne wód i ścieków wykonywane dla klientów zewnętrznych mogły trwać tylko przez 5 miesięcy kalendarzowych 2014 r., tj. od 1 stycznia 2014 r. do 31 maja 2014 r., a stanowią one główne źródło planowanych dochodów budżetu państwa. Od czerwca 2014 r. do 31 grudnia 2014 r. pracownicy laboratorium realizowali badania i pomiary terenowe monitorujące w zakresie powietrza, hałasu i promieniowania elektromagnetycznego (PEM). Przeprowadzany remont generalny budynków trwa do chwili obecnej (...). [Dowód: akta kontroli str. 176-175]

Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z przyjętymi założeniami, nie dokonywała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych.

## 2. Realizacja wydatków budżetu państwa

Opis stanu  
faktycznego

WIOŚ w 2014 r. wydatkował 4.566,2 tys. zł, tj. 99% planu po zmianach. W porównaniu do 2013 r. wydatki były niższe o 155,3 tys. zł, tj. o 3,3%. Spadek ten był głównie spowodowany niższymi o 287,1 tys. zł w porównaniu do 2013 r. wydatkami majątkowymi (o 46,4%).

Spośród wydatkowanej kwoty, 3.212,4 tys. zł dotyczyło wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń, a 77,1 tys. zł – odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, co łącznie stanowiło 72% wydatków ogółem. Pozostałe wydatki wyniosły zatem 1.276,7 tys. zł. Wśród nich najwyższe (ogółem 60,3%) wystąpiły w § 4210 Zakup materiałów i wyposażenia – 440 tys. zł, § 4260 Zakup energii – 85,2 tys. zł, § 4270 Zakup usług remontowych – 72,3 tys. zł oraz w § 4300 Zakup usług pozostałych – 172,7 tys. zł.

Na świadczenia na rzecz osób fizycznych wydatkowano 7,4 tys. zł, wydatki bieżące stanowiły 4.227,6 tys. zł, natomiast 331,2 tys. zł wyniosły wydatki majątkowe. W pełni wydatkowano zaplanowane środki na świadczenia na rzecz osób fizycznych oraz na wydatki majątkowe. Wydatki bieżące zrealizowano na poziomie 99%.

Zobowiązania na koniec 2014 r. wyniosły 231,6 tys. zł i były wyższe o 2,6 tys. zł od stanu na koniec 2013 r. W obydwu latach zobowiązania wystąpiły głównie z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od niego. Nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

[Dowód: akta kontroli str. 194-197, 199]

Niepełne wykonanie wydatków bieżących w porównaniu z planem (po zmianach) wystąpiło w § 4300 Zakup usług pozostałych, w którym na plan 206,7 tys. zł wykonanie wyniosło 172,7 tys. zł i było niższe o 34 tys. zł (o 16%). Jolanta Korban, Główna Księgową WIOŚ wyjaśniła: w § 4300 na plan wydatków 206.692,00 zł, wykonanie wyniosło 172.723,76 zł i było niższe od planowanego o 33.968,24 zł. Z powyższej kwoty (33.968,24 zł) WIOŚ dokonał zwrotu środków finansowych w wysokości 31.746,65 zł w związku z niewykonaniem dochodów budżetowych w § 0830 przez laboratorium WIOŚ. Środki finansowe musiały być przez WIOŚ zwrócone zgodnie z pismem Wojewody Świętokrzyskiego FN.I.3111.2.2014 z dnia 31.01.2014 r. (...) Ponieważ usługi realizowane przez nasze laboratorium z tytułu badań laboratoryjnych były o 31.746,65 zł niższe od planowanych, to kwotę tę przekazano dysponentowi wyższego stopnia w dniu 29.12.2014 r. WIOŚ dokonał też w dniu 30.12.2014 r. zwrotu środków finansowych w kwocie 1,49 zł z tytułu wydatków inwestycyjnych. Natomiast w odniesieniu pozostałej kwoty 2.220,10 zł stanowiącej różnicę pomiędzy 33.968,24 zł, a 31.748,14 zł w tym samym paragrafie 4300 wydatków budżetowych, WIOŚ nie dokonywał zwrotu środków, ponieważ nie otrzymał kwoty 2.220,10 zł w 2014 r., w związku z brakiem faktur, które wymagałyby zapłaty. [Dowód: akta kontroli str. 194-195, 199, 210-212]

Analiza wydatków budżetowych WIOŚ według grup ekonomicznych wykazała, że wydatki majątkowe zmniejszyły się z 618,3 tys. zł w 2013 r. do 331,2 tys. zł w 2014 r. (o 46,4%), a wykonanie świadczeń na rzecz osób fizycznych wyniosło 7,4 tys. zł i było niższe niż w 2013 r. o 13,7 tys. zł (o 64,9%). Natomiast w grupie ekonomicznej wydatków bieżących wykonanie wyniosło 4.227,6 tys. zł i było wyższe w porównaniu do 2013 r. o 145,5 tys. zł (o 3,6%). Wyższe wykonanie wydatków bieżących spowodowane było głównie wzrostem wydatków w: § 4210 Zakup materiałów i wyposażenia z 320,8 tys. zł do 440 tys. zł (o 37,2%), § 4270 Zakup usług remontowych z 47,3 tys. zł do 72,3 tys. zł (o 52,9%) oraz w § 4550 Szkolenia członków korpusu służby cywilnej z 12,8 tys. zł do 19,9 tys. zł (o 55,5%). [Dowód: akta kontroli str. 194-197, 198, 199]

WIOŚ nie otrzymywał środków z budżetu Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegających zwrotowi oraz ze środków budżetu państwa przeznaczonych na współfinansowanie programów realizowanych ze środków pochodzących z Unii Europejskiej. [Dowód: akta kontroli str. 304]

## 2.1. Wykorzystanie środków z rezerw budżetu państwa

Decyzjami wojewody świętokrzyskiego oraz podjętymi na ich podstawie decyzjami Wojewódzkiego Inspektora zwiększone zostały w 2014 r. wydatki bieżące i majątkowe w planie finansowym WIOŚ z rezerwy celowej budżetu państwa (część 83, poz. 59 i poz. 73) o kwotę ogółem 454.245 zł, z tego wydatki majątkowe (§ 6060 Wydatki na zakupy inwestycyjne) zwiększono o 195.845 zł oraz wydatki bieżące o łączną kwotę 258.400 zł w pięciu paragrafach klasyfikacji budżetowej (tj. w §: 4110 Składki na ubezpieczenie społeczne o 37.900 zł, 4210 Zakup materiałów i wyposażenia o 119.900 zł, 4260 Zakup energii o 15.100 zł, 4270 Zakup usług remontowych o 26.500 zł, 4300 Zakup usług pozostałych o 59.000 zł). [Dowód: akta kontroli str. 269-297]

Analiza wydatków w łącznej kwocie 332.854 zł, tj. 73,3% wydatków zrealizowanych w 2014 r. z rezerwy celowej budżetu państwa (w tym zakupów inwestycyjnych – 217.836 zł oraz zakupów materiałów i usług – 115.018 zł) wykazała, że środki finansowe z rezerwy celowej wykorzystane zostały prawidłowo i zgodnie z przeznaczeniem. Ze środków ww. rezerwy sfinansowano zakupy inwestycyjne: zestawu do pomiarów monitoringowych hałasu komunikacyjnego (53.997 zł), analizatora azotu Kjeldahla służącego do oznaczania azotu ogólnego Kjeldahla w próbach wód powierzchniowych (108.609 zł), serwera z oprogramowaniem i licencjami oraz zestawu komputerowego z oprogramowaniem przeznaczonym do wsparcia systemu informowania mieszkańców o aktualnym stanie zanieczyszczenia powietrza prowadzonego przez WIOŚ (55.230 zł).

Faktury dotyczące zakupów inwestycyjnych oraz materiałów i usług zawierały adnotacje potwierdzające celowość dokonanych zakupów. Każda z analizowanych faktur sprawdzona była pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym. Na fakturach i wyciągach bankowych zamieszczono zapisy wskazujące na prawidłowe zaksięgowanie odpowiednich kwot wydatków budżetowych. Zatwierdzenia do wypłaty środków finansowych wyszczególnionych na fakturach dokonywali: Wojewódzki Inspektor Małgorzata Janiszewska lub Waldemar Wach, Dyrektor WIOŚ z przypisaniem określonego wydatku do działu, rozdziału i paragrafu klasyfikacji budżetowej. Płatności uregulowane zostały w terminach określonych na fakturach. Zakupione urządzenia przyjęto na stan środków trwałych WIOŚ.

Zamówienia publiczne dotyczące zakupów inwestycyjnych, ze względu na wartość nieprzekraczającą równowartości 30.000 euro, nie podlegały przepisom ustawy z dnia 29 stycznia 2014 r. Prawo zamówień publicznych<sup>2</sup>, zgodnie z art. 4 pkt 8 ww. ustawy. Zamówienia te zrealizowane zostały prawidłowo, zgodnie z zarządzeniem nr 2/2014 Wojewódzkiego Inspektora z dnia 16 kwietnia 2014 r., określającym procedurę postępowania przy realizacji zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości 30.000 euro. [Dowód: akta kontroli str. 231-236]

Decyzjami wojewody świętokrzyskiego z 11 lipca 2014 r. i 26 września 2014 r. oraz podjętymi na ich podstawie decyzjami Wojewódzkiego Inspektora zwiększone zostały

<sup>2</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

w 2014 r. wydatki bieżące i wydatki majątkowe w planie finansowym WIOŚ z rezerwy ogólnej budżetu państwa łącznie o 90 tys. zł w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania oraz pełnej realizacji ustawowych zadań WIOŚ. Otrzymane środki finansowe wykorzystane zostały zgodnie z przeznaczeniem, tj. na sfinansowanie: usług zleczanych jednostkom zewnętrznym (na wykonanie niezbędnych badań i analiz laboratoryjnych z powodu czasowego wstrzymania prac laboratorium WIOŚ ze względu na remont budynku C1 Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach), wydatków z tytułu ubezpieczenia samochodów służbowych, szkolenia dla pracowników oraz wydatków związanych z zakupem reduktorów i zaworów odcinających służących do przebudowy instalacji doprowadzającej gazy techniczne do laboratorium WIOŚ. [Dowód: akta kontroli str. 387-410]

W toku kontroli zbadano próbę 92 dowodów na łączną kwotę 740.369 zł, stanowiącą 8,7% ogólnej liczby 1.053 dowodów o wartości 6.145.954 zł zaewidencjonowanych na koncie 130 Rachunek bieżący wydatków budżetowych (z pominięciem wydatków pozapłacowych i wydatków poniżej kwoty 50 zł). Dowody wylosowane zostały metodą statystycznego doboru próby z uwzględnieniem ryzyka (18%) wystąpienia nieprawidłowości. Badanie przeprowadzono pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności dokonywania wydatków. Stwierdzono, że wydatki zrealizowane zostały w sposób legalny, celowy i oszczędny. Każda z badanych faktur zawierała adnotację potwierdzającą celowość dokonanego wydatku. Faktury sprawdzone zostały pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Na fakturach i przelewach bankowych dokonano zapisów wskazujących na prawidłowe zaksięgowanie kwot będących przedmiotem zapłaty. Zatwierdzone do wypłaty środki finansowe przypisane były do działu (900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska), rozdziału (90014 Inspekcja ochrony środowiska) oraz określonego paragrafu klasyfikacji budżetowej. Każda z badanych faktur uregulowana została przez WIOŚ w terminie w niej określonym. Badane wydatki ze względu na wartość nieprzekraczającą równowartości 30.000 euro, zrealizowane zostały prawidłowo, w oparciu o procedurę wewnętrzną ustaloną zarządzeniem nr 2/2014 Wojewódzkiego Inspektora z 16 kwietnia 2014 r. W przypadku zakupów dotyczących np. samochodu osobowego Fiat Punto, komputerów, programów komputerowych, ujęte one zostały na stanie środków trwałych lub wartości niematerialnych i prawnych na podstawie dowodów OT („przyjęcie środka trwałego”) oraz wprowadzone zostały do odpowiednich grup rodzajowych środków trwałych ujętych w księdze inwentarzowej środków trwałych WIOŚ. [Dowód: akta kontroli str. 364-373]

## **2.2. Realizacja zadania w zakresie monitoringu środowiska i przeciwdziałania zagrożeniom środowiska**

W 2014 r. WIOŚ zrealizował w ramach zadania „Kontrola, monitoring środowiska i przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska” dwa działania: 12.6.1.1. – pn. Państwowy Monitoring Środowiska oraz 12.6.1.2. – działalność kontrolna w zakresie ochrony środowiska. Wielkość miernika służącego do oceny założonego celu na 2014 r. (tj. ochronie stanu środowiska poprzez działania kontrolne, monitorujące oraz przeciwdziałające zagrożeniom środowiska) określona została w wysokości 52% (miernik ten ustalony został jako procentowy udział liczby skontrolowanych podmiotów przestrzegających przepisów i warunków korzystania ze środowiska, do ogólnej liczby skontrolowanych podmiotów). WIOŚ uzyskał w 2014 r. miernik w wysokości 62%.

Według danych WIOŚ, do uzyskania wyższego (niż planowano) miernika przyczyniło się m.in. przestrzeganie i stosowanie w większym zakresie przez kontrolowane podmioty, zasad i norm określonych w przepisach o ochronie środowiska oraz skuteczne egzekwowanie przez WIOŚ zaleceń pokontrolnych. Czynniki te wpłynęły na uzyskanie poprawy stanu środowiska. [Dowód: akta kontroli str. 299-303]

W ramach działania pn. „Państwowy Monitoring Środowiska” zaplanowano na 2014 r. przeprowadzenie 20.500 pomiarów i oznaczeń, które miały na celu pozyskanie i rozpowszechnienie informacji o stanie środowiska (tj. pomiary dotyczące monitoringu powietrza, wód powierzchniowych, hałasu komunikacyjnego oraz pól elektromagnetycznych). WIOŚ wykonał 24.525 pomiarów i oznaczeń (119,6%). W ramach kolejnego działania dotyczącego działalności kontrolnej WIOŚ, zaplanowano wykonanie

820 kontroli, których celem było uzyskanie informacji o przestrzeganiu prawa w zakresie ochrony środowiska. W roku 2014 przeprowadzono ogółem 668 kontroli (81,5%). [Dowód: akta kontroli str. 299, 300, 304]

Dyrektor WIOŚ Waldemar Wach wyjaśnił, że przyczyną niższego (od planowanego) wykonania kontroli ogółem w 2014 r. była zmiana metodyki ustalania liczby kontroli przeprowadzonych w 2014 r., którą wprowadził Główny Inspektorat Ochrony Środowiska (GIOŚ). W styczniu 2015 r. GIOŚ zmienił część objaśnień do sposobu opracowania sprawozdania statystycznego Oś-2b za 2014 r. („sprawozdanie z działalności kontrolnej wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska”). Zmiana dotyczyła m.in. określania „liczby kontroli międzynarodowego przemieszczania odpadów realizowanych wspólnie z innymi służbami” wykazywanej w kolumnie nr 10 ww. sprawozdania. Do 2013 r. zgodnie z instrukcją dotyczącą sporządzenia sprawozdania Oś-2b, w sprawozdaniu tym wykazywane były pojedyncze pojazdy, stosownie do zapisu że *do liczenia kontroli transportu towarów lub odpadów podczas wspólnych akcji z innymi służbami przyjmuje się najmniejszą samodzielną jednostkę transportową: jeden pojazd (ciężarówka lub ciągnik siodłowy z naczepą), jeden wagon, jeden kontener morski (niezależnie od rozmiaru)*. Obecnie każda akcja liczona jest jako sztuka, zgodnie z instrukcją do sprawozdania Oś-2b za 2014 r., która stanowi, że *do liczenia kontroli transportów podczas wspólnych akcji z innymi służbami przyjmuje się jeden protokół kontroli, który sporządza się dla jednego dnia kontroli bez względu na ilość skontrolowanych transportów*. W 2014 r. przeprowadzono trzy kontrole (trzy akcje kontrolne, w trakcie których skontrolowano 159 transportów/pojazdów). W wyniku wprowadzonej zmiany w kolumnie nr 10 sprawozdania Oś-2b za 2014 r. została wpisana wartość „3”, a nie „159” co miałyby miejsce przy stosowaniu zasad obowiązujących wcześniej. Ponadto w 2014 r. GIOŚ zmienił interpretację i zasady liczenia kontroli wykonywanych w oparciu o analizę dokumentów, z powodu rozszerzenia niektórych funkcji w Informatycznym Systemie Kontroli. W związku z powyższym w sprawozdaniu rocznym Oś-2b za 2014 r. nie uwzględniono czynności kontrolnych przeprowadzonych przez WIOŚ, które zostały wpisane do Biuletynu Informacji Publicznej (BIP) w liczbie 328. Były to czynności kontrolne związane z wydawaniem zaświadczeń dla podmiotów i rolników. Nie wliczono też spraw będących przedmiotem analiz WIOŚ i przekazywanych zgodnie z właściwością do innych organów (gmin oraz powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego), które również wpisane zostały do BIP w liczbie 107. W wyniku wprowadzonej zmiany w kolumnie 11 ww. sprawozdania Oś-2b, wpisana została liczba 348 „kontroli zakładów przeprowadzonych w oparciu o dokumenty”, zamiast 783 (348 + 328 + 107) co miałyby miejsce przy stosowaniu zasad obowiązujących wcześniej (do 2013 r.). Podobnie w kolumnie 11b ww. sprawozdania byłaby wielkość 723 (288 + 328 + 107), zamiast 288. Przyjmując zasady ustalania liczby kontroli obowiązujące w 2013 r., to łączna liczba kontroli przeprowadzonych w 2014 r. (wykazana w sprawozdaniu Oś-2b za 2014 r.) została pomniejszona o 591. Natomiast w przypadku jej uwzględnienia (591), łączna liczba kontroli przeprowadzonych w 2014 r. wyniosłaby 1259, a wartość miernika dotyczącego działalności kontrolnej w zakresie ochrony środowiska (wykazana w sprawozdaniu Rb-BZ1) za 2014 r. potwierdzałaby wykonanie założeń planowych. W związku z zaistniałą zmianą metodologii określania liczby przeprowadzanych kontroli, WIOŚ zamierza wystąpić do wojewody świętokrzyskiego o korektę wartości miernika działania 12.6.1.2. na 2015 r. [Dowód: akta kontroli str. 443-444]

Na ogólną liczbę 668 kontroli przeprowadzonych przez WIOŚ w 2014 r. składało się: 180 kontroli planowych i 129 pozaplanowych (wszystkie związane z wyjazdem w teren), osiem interwencyjnych (z wyjazdem w teren), trzy dotyczące kontroli międzynarodowego przemieszczania odpadów zrealizowane wspólnie z innymi służbami (kontrole w terenie) oraz 348 kontroli zakładów, przeprowadzonych w oparciu o dokumenty.

Spośród 320 kontroli (planowych, pozaplanowych, interwencyjnych oraz międzynarodowego przemieszczania odpadów) przeprowadzonych w 2014 r., 29 (9,1%) dotyczyło kontroli z pomiarami.

W 2014 r. WIOŚ przeprowadził 39 kontroli instalacji energetycznego spalania paliw, w tym 14 kontroli terenowych z pomiarami oraz 25 wykonanych na podstawie dokumentów (tj. na podstawie wyników pomiarów emisji zanieczyszczeń wprowadzanych do powietrza,

wykonanych przez akredytowane laboratoria na zlecenie podmiotów, które zobowiązane były do przeprowadzania badań emisji zanieczyszczeń). [Dowód: akta kontroli str. 411, 424]

Według danych WIOŚ, szacunkowy średni koszt jednostkowy kontroli bez pomiarów w 2014 r. wyniósł 1.380 zł, natomiast szacunkowy średni koszt kontroli z pomiarem<sup>3</sup> – 2.760 zł. Średni koszt jednej kontroli na osobę zatrudnioną w Wydziale Inspekcji wynosił 36 zł. Średni koszt jednostkowy kontroli terenowej oszacowano na 1.505 zł. Na jednego kontrolera w Wydziale Inspekcji WIOŚ przypadło średnio w roku 36 kontroli. [Dowód: akta kontroli str. 447-448]

Liczba kontroli ogółem przeprowadzonych przez WIOŚ w latach 2010-2013 (według rocznych sprawozdań Oś-2b) utrzymywała się na zbliżonym poziomie, tj. 1311 w 2010 r., 1293 w 2011 r. oraz 1384 w 2013 r. Liczba kontroli przeprowadzonych w terenie (w ww. latach) wykazywała tendencję spadkową, zmniejszyła się bowiem z 388 w 2010 r. do 331 w 2013 r. (o 14,7%). Liczba kontroli z pomiarami zwiększyła się z 28 w 2010 r. do 36 w 2011 r. i do 40 w 2013 r. (wzrost o 43%). [Dowód: akta kontroli str. 440]

W związku z realizacją zadania „Kontrola, monitoring środowiska i przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska”, WIOŚ otrzymał środki z rezerwy celowej budżetu państwa w kwocie ogółem 454.245 zł, które w 2014 r. wykorzystane zostały m.in. na: zakup zestawu do pomiarów monitoringowych hałasu komunikacyjnego, serwera z oprogramowaniem i licencjami oraz zestawu komputerowego z oprogramowaniem w celu wsparcia prowadzonego systemu informowania mieszkańców o aktualnym stanie zanieczyszczenia powietrza, prowadzenie Państwowego Monitoringu Środowiska w zakresie wód powierzchniowych, powietrza, hałasu i pól elektromagnetycznych; zakup analizatora do oznaczania azotu Kjeldahla. [Dowód: akta kontroli str. 231-236, 264-269]

Ponadto w 2014 r. ze środków rezerwy ogólnej budżetu państwa w łącznej kwocie 90 tys. zł przeznaczonych na bieżącą działalność WIOŚ, sfinansowano zakupy usług zleczanych jednostkom zewnętrznym (na wykonanie niezbędnych badań i analiz laboratoryjnych z powodu czasowego wstrzymania prac laboratorium WIOŚ ze względu na remont budynku C1 Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach), wydatki z tytułu ubezpieczenia samochodów służbowych, szkolenia dla pracowników oraz wydatki związane z zakupem reduktorów i zaworów odcinających służących do przebudowy instalacji doprowadzającej gazy techniczne do laboratorium WIOŚ. [Dowód: akta kontroli str. 387-410]

Waldemar Wach, Dyrektor WIOŚ wyjaśnił: *wysokość środków finansowych zapisywana w ostatnich latach, w tym również w 2014 r. w budżecie państwa na pokrycie kosztów działalności WIOŚ nie jest wystarczająca dla pełnego zabezpieczenia realizacji ustawowych zadań określonych dla Inspekcji Ochrony Środowiska. Inspektorat nie ma możliwości pozyskania dodatkowych środków na realizację wynagrodzeń dla pracowników, co skutkuje przede wszystkim ich niskim, niezmiennym od kilku lat, poziomem. Natomiast corocznie podejmowane są liczne działania dla pozyskania, w ramach obowiązujących rozwiązań prawnych, środków przede wszystkim na prowadzenie działań w zakresie Państwowego Monitoringu Środowiska jak i działalność kontrolną. W 2014 r. uzyskano dodatkowe środki finansowe (w łącznej wysokości ponad 416 tys. zł) na podstawie umowy zawartej z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Kielcach, co*

<sup>3</sup> Do ustalenia kosztu jednostkowego kontroli z pomiarem, założono wykorzystanie danych w zakresie wysokości środków finansowych wydatkowanych w 2014 r. na wynagrodzenia pracowników przeprowadzających kontrole terenowe z pomiarami (pracownicy Wydziału Inspekcji); koszty eksploatacji samochodów i sprzętu laboratoryjnego z uwzględnieniem jego wykorzystania na potrzeby kontroli z pomiarami. Przy powyższych założeniach możliwe było oszacowanie składników kosztów kontroli związanych z udziałem kontrolerów Wydziału Inspekcji i kosztów eksploatacji samochodów. Problemem było natomiast szacunkowe określenie kosztów związanych z udziałem pracowników i sprzętu Laboratorium. Dotychczas WIOŚ nie dokonywał tego rodzaju analizy i nie dysponował też odpowiednimi danymi o kosztach, które mogłyby posłużyć do tego rodzaju wyliczeń. W związku z powyższym nie ma możliwości prawidłowego oszacowania jednostkowych kosztów pomiarów realizowanych w trakcie kontroli terenowych, a tym samym jednostkowych kosztów kontroli z pomiarem. Ze względu na powyższe z bardzo dużym przybliżeniem przyjęto, że łączny koszt kontroli z pomiarem stanowi podwojenie kosztu kontroli bez pomiaru, czyli wynosi 2.760 zł.

pozwolilo na czesciowe sfinansowanie kosztow badan i pomiarow w zakresie monitoringu jakosci powietrza, wod powierzchniowych, hałasu i promieniowania elektromagnetycznego. Część środków była przeznaczona na zakupy inwestycyjne mierników i przyrządów pomiarowych dla laboratorium oraz sprzętu informatycznego związanego z funkcjonowaniem systemu zbierania i weryfikacji danych ze stacji monitoringu powietrza. Ponadto, dzięki wsparciu wojewody świętokrzyskiego, z rezerwy ogólnej w wysokości 90 tys. zł, otrzymano dodatkowe środki na sfinansowanie części badań monitoringowych koniecznych do zlecenia do zewnętrznych laboratoriów ze względu na prowadzone prace remontowe budynku C1 i okresowe ograniczenia w funkcjonowaniu laboratorium WIOŚ. Uzyskane dofinansowanie wykorzystano także do odtworzenia infrastruktury i wyposażenia Inspektoratu niezbędnego dla zabezpieczenia jego funkcjonowania. [Dowód: akta kontroli str. 444]

W sprawie zasad dokonywania rezerwacji i zakupu biletów lotniczych na przejazdy służbowe, Wojewódzki Inspektor Małgorzata Janiszewska oświadczyła, że w 2014 r. w WIOŚ nie były udzielane i rozliczane koszty delegacji służbowych, w których osoba delegowana korzystałaby z połączeń lotniczych. W Inspektoracie nie wypracowano zasad dokonywania rezerwacji i zakupu biletów lotniczych, gdyż nie było dotychczas takiej potrzeby. [Dowód: akta kontroli str. 445]

### **2.3. Zatrudnienie i wynagrodzenia**

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego (przeciętne wynagrodzenie) wyniosło 3.399 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2013 r., było wyższe o 132 zł, tj. o 4%. Przeciętne wynagrodzenie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń wyniosło 4.111,80 zł, natomiast członków korpusu służby cywilnej 3.322,98 zł. W roku 2014 przeciętne zatrudnienie w WIOŚ (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) wyniosło 62,6 etatu i było niższe o 2,4 etaty w porównaniu do 2013 r. Wydatki na wynagrodzenie osobowe pracowników w 2014 r. (§ 4010) wyniosły 296,0 tys. zł, a wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej (§ 4020) wyniosły 2.256,9 tys. zł. Wydatki te wykonane zostały zgodnie z planem finansowym WIOŚ. [Dowód: akta kontroli str. 194, 213, 217, 218]

Agata Orłowska, Starszy Specjalista ds. Kadr i Organizacji WIOŚ wyjaśniła: (...) przeciętne wykonanie zatrudnienia w WIOŚ uległo zmniejszeniu w roku 2014 w stosunku do roku poprzedniego o 2,4 etatu, jednakże przeciętne wykonanie zatrudnienia nie jest miarodajne, gdyż zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r., poz. 119) przeliczając je, do stanu zatrudnienia nie wlicza się osób będących na urloпах bezpłatnych, wychowawczych, macierzyńskich oraz zasiłkach chorobowych. W WIOŚ w służbie cywilnej (status zatrudnienia 03) w roku 2014 było więcej niż w 2013 r. takich sytuacji, które obniżyły ten wskaźnik. (...) Stan zatrudnienia osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń (status 01) uległ nieznacznemu zmniejszeniu na koniec 2014 r. o jeden etat w stosunku do 2013 r. z powodu zmniejszenia wymiaru czasu pracy dwóch pracowników na ich wnioszek. [Dowód: akta kontroli str. 449]

W 2014 r. WIOŚ wydatkował na wynagrodzenia z tytułu umów zleceń kwotę 5.090 zł. Środki na płatności zostały zabezpieczone w wysokości 5.090 zł w planie finansowym (§ 4170 Wynagrodzenia bezosobowe). W roku 2014 obowiązywało siedem umów zlecenia, których przedmiot stanowiło: wykonanie czynności polegających na obsłudze finansowej oraz ewidencji finansowo-księgowej z tytułu kar (nałożonych przez WIOŚ), stanowiących dochód budżetu państwa (jedna umowa), wykonanie prac konserwatorskich związanych ze zmianami pomieszczeń użytkowanych przez WIOŚ (trzy umowy), zaprojektowanie, wykonanie i montaż dwóch stołów laboratoryjnych dla potrzeb aparatury pomiarowej laboratorium WIOŚ (dwie umowy), przeprowadzenie prac porządkowych w archiwum zakładowym WIOŚ (jedna umowa). Osoby, z którymi zawarto umowy nie były pracownikami WIOŚ. Wypłatę wynagrodzeń z tytułu zawarcia ww. umów poprzedziło potwierdzenie wykonania bez zastrzeżeń, zakresu rzeczowego zleconych prac. W 2014 r. WIOŚ nie zawierał umów o dzieło. [Dowód: akta kontroli str. 219-221]

Ustalone  
nieprawidłowości

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

### 3. Prawidłowość i rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych

Opis stanu  
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzania i przekazywania dysponentowi głównemu (województwie świętokrzyskiemu): jednostkowych rocznych sprawozdań budżetowych za 2014 r., tj. Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych, Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetowych, a także sprawozdań za IV kwartał 2014 r., tj. Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych oraz Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń.

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych<sup>4</sup>. [Dowód: akta kontroli str. 46-47, 86, 87-88, 125, 138-140, 145-146, 147-150, 174, 194-195, 207-208]

Sprawozdania te zostały sporządzone rzetelnie i przekazują prawdziwy obraz dochodów i wydatków, a także należności i zobowiązań w 2014 r. Dane w nich wykazane wynikały z danych ewidencji księgowej. Ewidencja analityczna dochodów budżetowych (konto 222 Rozliczenie dochodów budżetowych i konto 131 Rachunek bieżący dochodów budżetowych) oraz wydatków budżetowych (konto 223 Rozliczenie wydatków budżetowych i konto 130 Rachunek bieżący wydatków budżetowych), uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf). [Dowód: akta kontroli str. 151, 162-164, 165-167, 172, 173]

Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym w NBP, zgodny był z zerowym saldem dochodów i wydatków na dzień 31 grudnia 2014 r. potwierdzonym (wyciągiem z rachunku bankowego WIOŚ) przez Oddział Okręgowy NBP w Kielcach. [Dowód: akta kontroli str. 169-170]

Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) odpowiadały zapisom po stronie Ct konta 130 Rachunek bieżący wydatków budżetowych, zgodnie z przyjętymi przez jednostkę zasadami rachunkowości. Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym<sup>5</sup>, tj. do dnia 2 lutego 2015 r. [Dowód: akta kontroli str. 24, 312-314]

Ustalone  
nieprawidłowości

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

### 4. Kontrola zarządcza

Opis stanu  
faktycznego

W celu zapewnienia funkcjonowania kontroli zarządczej, Wojewódzki Inspektor ustalił procedury<sup>6</sup>, które zawarte zostały w pięciu obszarach standardów kontroli zarządczej: środowisko wewnętrzne, cele i zarządzanie ryzykiem, mechanizmy kontroli, informacja i komunikacja oraz monitorowanie i ocena. Naczelnicy i kierownicy wydziałów oraz osoby zajmujące samodzielne stanowiska dokonują identyfikacji ryzyk w odniesieniu do realizowanych celów i zadań. Co najmniej raz w roku dokonuje się analizy ryzyka i uruchamiane są stosowne mechanizmy kontroli i samooceny. Kontrola zarządcza ma zapewnić: legalność, rzetelność, celowość i gospodarność wykonywanych operacji gospodarczych i finansowych, w tym również kontroli procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych oraz gospodarowania mieniem, a także uzyskania mierników. Do podstawowych mechanizmów kontroli zarządczej w WIOŚ należą dokumentowanie systemu kontroli zarządczej. W ramach tego systemu działają

<sup>4</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 1773.

<sup>5</sup> Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

<sup>6</sup> Zarządzeniem nr 8/2010 z 27 lipca 2010 r. w sprawie ustalenia procedur kontroli zarządczej w WIOŚ.

procedury ustalone w formie zarządzeń: o kontroli zarządczej, dot. polityki rachunkowości, w sprawie realizacji zamówień publicznych, inne regulaminy wewnętrzne wprowadzone zarządzeniami Wojewódzkiego Inspektora. I tak np. zarządzeniem nr 12 Wojewódzkiego Inspektora z dnia 6 grudnia 2010 r. (ze zmianami) wprowadzone zostały zasady (polityka) rachunkowości w WIOŚ. Obejmują one m.in.: sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych, procedury kontroli dowodów księgowych, wykaz zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na komputerowych nośnikach danych, opis systemu przetwarzania danych przy użyciu komputera, ochronę zbiorów ksiąg rachunkowych, udostępnianie danych i dokumentów.

Zakres sprawowanej kontroli zarządczej przez Wojewódzkiego Inspektora w 2014 r. obejmował:

- kontrolę finansową wykonywaną przez głównego księgowego;
- kontrolę funkcjonalną realizowaną (na bieżąco) przez naczelników, kierowników poszczególnych wydziałów, osoby zajmujące samodzielne stanowiska pracy oraz przez pracowników wyznaczonych do realizacji powierzonych zadań;
- kontrolę wewnętrzną wykonywaną zgodnie z corocznym planem kontroli wewnętrznej (zatwierdzonym przez Wojewódzkiego Inspektora) oraz samokontrolę. [Dowód: akta kontroli str. 11-32, 328-340]

Plan kontroli wewnętrznych WIOŚ na 2014 r. zakładał realizację czterech tematów kontroli: wydawanie rolnikom zaświadczeń o spełnianiu pełnych minimalnych standardów w zakresie ochrony środowiska koniecznych do ubiegania się o środki z Sektorowego Programu Operacyjnego, prawidłowość dokumentowania rozchodu materiałów z magazynu WIOŚ, prawidłowość prowadzenia ewidencji gotówkowej i raportów kasowych oraz przestrzeganie terminów i zakresu udostępniania informacji na stronie internetowej WIOŚ. Planowany zakres rzeczowy kontroli wewnętrznych na 2014 r. został wykonany. Przeprowadzone kontrole wewnętrzne w WIOŚ nie wykazały występowania nieprawidłowości w przedmiotowym zakresie. W laboratorium WIOŚ przeprowadzony został w 2014 r. audyt zewnętrzny przez Polskie Centrum Akredytacji. Audyt potwierdził utrzymanie w dotychczasowym zakresie (posiadanej przez laboratorium) akredytacji AB 106 (akredytacji w zakresie badań inżynierii środowiska – hałasu w środowisku ogólnym i pola elektromagnetycznego). [Dowód: akta kontroli str. 352-363]

Ustalone  
nieprawidłowości

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

## 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>7</sup> 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 NIK w Kielcach.

Kielce, dnia      marca 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Kielcach

Wicedyrektor  
Tadeusz Mikołajewicz

Kontroler  
Stanisław Łuczyński  
Główny specjalista kontroli państwowej

<sup>7</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.