



**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**  
Delegatura w Opolu

LOP-4100-01-03/2012  
P/12/157

Opole, dnia 10 kwietnia 2012 r.

**Pan**  
**Krzysztof Gaworski**  
**Opolski Wojewódzki Inspektor**  
**Ochrony Środowiska**

**Wystąpienie pokontrolne**

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu, w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r. w części 85/16 województwo opolskie, przeprowadziła w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska w Opolu<sup>2</sup> kontrolę wykonania planu finansowego w 2011 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole podpisanym w dniu 28 marca 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK przekazuje Panu Inspektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

**Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami działania Inspektoratu w zakresie objętym kontrolą.**

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82, dalej ustawa o NIK

<sup>2</sup> dalej Inspektorat

Powyższą ocenę ogólną uzasadniają następujące oceny cząstkowe i ustalenia kontroli:

### **1. Najwyższa Izba Kontroli, uwzględniając kryteria legalności i rzetelności, pozytywnie ocenia realizację dochodów budżetowych.**

W 2011 r. Inspektorat uzyskał dochody w kwocie 119 tys. zł, tj. o 61 tys. zł (o 105 %) wyższej od zaplanowanej i o 95 tys. zł, (tj. o 396 %) wyższej od dochodów zrealizowanych w 2010 r.

Główny udział w dochodach zrealizowanych w 2011 r. miały wpływy z tytułu usług w zakresie badań i pomiarów środowiskowych (§ 083) w kwocie 92 tys. zł, które w roku poprzednim stanowiły dochody własne jednostki. Równocześnie wpływy z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych (§ 058) w kwocie 27 tys. zł były o 31 tys. zł niższe od kwoty zaplanowanej, a przyczyną tego było m.in. korzystanie przez przedsiębiorców z możliwości odroczenia kary i obniżenia jej wysokości w związku realizowanymi inwestycjami, służących ochronie środowiska, wynikającej z art. 317 i 319 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*<sup>3</sup>.

Badanie próby dziewięciu zapisów ewidencji księgowej dochodów w kwocie 63 tys. zł i stanowiących ich podstawę dowodów nie wykazało nieprawidłowości dotyczących wymiaru należności.

Pobrane dochody przekazywano na rachunek budżetu państwa z dochowaniem terminów określonych w § 4 ust.2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w *sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa*<sup>4</sup>. Należności na koniec 2011 r. wynosiły 5 114 tys. zł i były o 0,8 % niższe od ich stanu na koniec poprzedniego roku. Nie stwierdzono przypadków niedochodzenia należności Inspektoratu lub dochodzenia ich w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia, ani też przedawnienia należności.

### **2. Najwyższa Izba Kontroli, uwzględniając kryteria legalności, gospodarności i celowości, pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia realizację wydatków przez Inspektorat.**

**2.1.** Zaplanowane na 2011 r. wydatki w kwocie 3 830 tys. zł zrealizowano w 99,95 % (3 828 tys. zł). Na przestrzeni roku pierwotnie przyjęta w planie wydatków kwota 3 158 tys. zł została zwiększona o 672 tys. zł poprzez wprowadzenie 15 zmian wynikających m.in. z decyzji Ministra Finansów. Zmiany te były celowe i wynikały z konieczności zabezpieczenia potrzeb Inspektoratu, finansowanych w latach poprzednich m.in. z dochodów własnych.

W ww. kwocie wydatków wykonanych - 3 514 tys. zł stanowiły wydatki bieżące, a 303 tys. zł – wydatki majątkowe, które zostały poniesione m.in. na zakup automatycznego reaktora mikrofalowego z wyposażeniem (103 tys. zł), automatycznej stacji pomiaru powietrza (169 tys. zł.) i 11 tys. zł - świadczenia na rzecz osób fizycznych.

**2.2.** Badanie próby wydatków Inspektoratu w kwocie 852 tys. zł (z tego 549 tys. zł wydatków bieżących i 303 tys. zł wydatków majątkowych) wykazało, że poniesiono je celowo i gospodarnie. Kontrola trzech spośród czterech postępowań o udzielenie zamówień publicznych przeprowadzonych w 2011 r. w trybie przetargu

<sup>3</sup> Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

nieograniczonego, na łączną kwotę zamówień 453 tys. zł brutto (dostawa mineralizatora mikrofalowego, kontenera z wyposażeniem i paliw silnikowych) nie wykazała nieprawidłowości. Postępowania przeprowadzono w prawidłowo wybranych trybach, z zachowaniem zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, a ich przebieg został prawidłowo udokumentowany. Zakres świadczenia, jak również wynagrodzenie wykonawców wynikające z umów - odpowiadały złożonym ofertom.

Stwierdzono jednak, że w przypadku trzech wydatków poniesionych na sfinansowanie zakupu kontenera z wyposażeniem, mineralizatora mikrofalowego oraz na wykonanie infrastruktury pod stację monitoringu powietrza, w dniu zawarcia umów z wykonawcami na łączną kwotę 301 366,28 zł (odpowiednio 24 czerwca 2011 r. na kwotę 103 320 zł, 15 lipca 2011 r. na kwotę 168 046,28 zł, i 18 lipca 2011 r. na kwotę 30 tys. zł), tj. w dacie zaangażowania wydatków budżetowych i zaciągnięcia zobowiązań, w planie finansowym Inspektoratu zabezpieczono środki finansowe na wydatki majątkowe w kwocie jedynie 40 tys. zł.

Ww. zobowiązania zaciągnięte zostały przez Opolskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska<sup>5</sup> na podstawie dwóch umów o dofinansowanie zadań zawartych w dniach 27 kwietnia 2011 r. i 14 czerwca 2011 r. kolejno z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Opolu oraz z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie.

Opolski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska wyjaśnił m.in., że środki na sfinansowanie ww. zadań były uwzględnione w rezerwie budżetu państwa (poz. 59), a umowy zawarte z Narodowym i Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej potraktowano jako promesę środków i była to podstawa ogłoszenia i przeprowadzenia postępowań o zamówienie publiczne.

Kontrola ujawniła jednak, że Inspektor nie posiadał dokumentów potwierdzających udzielenie przez Ministra Finansów zapewnienia finansowania lub dofinansowania realizacji ww. zadań z budżetu państwa, o którym mowa w art. 153 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*<sup>6</sup>.

Stwierdzenia zgodności ww. operacji gospodarczych z planem finansowym Inspektoratu, o której mowa w art. 54 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 *ustawy o finansach publicznych* oraz § 10 zarządzenia Inspektora z dnia 31 grudnia 2010 r. w sprawie Regulaminu kontroli zarządczej, dokonała Główna Księgowa Inspektoratu.

Zaciągnięcie zobowiązania w kwocie 261 366,28 zł, stanowiącej różnicę między kwotą wynikającą z umów zawartych z wykonawcami a kwotą środków w planie finansowym, nastąpiło z naruszeniem art. 46 ust. 1 ustawy *o finansach publicznych*, zgodnie z którym *jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia*.

**2.3.** Dokonując wydatków na wynagrodzenia, które wraz z pochodnymi w 2011 r. wynosiły 2 289 tys. zł (65 % wydatków bieżących, 100 % kwoty zaplanowanej po zmianach) przestrzegano obowiązku terminowego odprowadzania wymaganych składek<sup>7</sup> na rachunek Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz wpłat na rzecz

---

<sup>5</sup> Dalej - Inspektor

<sup>6</sup> Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

<sup>7</sup> Art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. *o systemie ubezpieczeń społecznych* (Dz. U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74 ze zm.)

Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Przeciętne zatrudnienie w Inspektoracie w 2011 r. wyniosło (w przeliczeniu na pełne etaty) 60 pracowników, a przeciętne wynagrodzenie przypadające na jednego zatrudnionego wynosiło 3 179 zł i było niższe o 45 zł w stosunku do roku poprzedniego.

W Inspektoracie prawidłowo zrealizowano obowiązek wnoszenia opłat abonamentowych, wynikający z ustawy z dnia 25 kwietnia 2005 r. o *opłatach abonamentowych*<sup>8</sup>.

**2.4.** Zasilanie w środki budżetowe oraz ich wydatkowanie odbywało się zgodnie z przyjętym harmonogramem. Zwrotu niewykorzystanych na koniec roku środków w kwocie 1 764,57 zł dokonano na rachunek dysponenta głównego. W okresie objętym kontrolą Inspektorat nie przechowywał środków pieniężnych na rachunkach pomocniczych, jednakże obowiązek przekazywania kwartalnych informacji o stanie środków budżetu państwa w zakresie krajowych środków finansowych zgromadzonych na ww. rachunkach określony w § 16 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w *sprawie rodzajów i trybu dokonywania operacji na rachunkach bankowych prowadzonych dla obsługi budżetu państwa w zakresie krajowych środków finansowych oraz zakresu i terminów udostępniania informacji o stanach środków na tych rachunkach*<sup>9</sup> został dopełniony (przekazano cztery informacje kwartalne).

### **3. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia rzetelność ksiąg rachunkowych.**

**3.1.** Inspektorat posiadał dokumentację określającą przyjęte zasady rachunkowości, o której mowa w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o *rachunkowości*<sup>10</sup>. W dokumentacji tej stwierdzono uchybienie polegające na niezatwierdzeniu przez kierownika jednostki kolejnych pięciu wersji programu księgowego stosowanego w Inspektoracie, tj. niedopełnieniu obowiązku określonego w art. 10 ust. 2 *ustawy o rachunkowości* bieżącej aktualizacji polityki rachunkowości Inspektoratu (zatwierdzenia dokonano w trakcie kontroli NIK).

**3.2.** Przegląd analityczny zapisów ksiąg rachunkowych Inspektoratu ujawnił, że w zapisach dziennika, księgi głównej oraz ksiąg pomocniczych 2011 r. w pozycji *data operacji gospodarczej* odnotowano dowolną, wskazaną przez wprowadzającego zapis, datę z miesiąca, do którego następowało zaksięgowanie (np. datę ostatniego dnia miesiąca), a nie datę zdarzenia wynikającą z treści dowodu księgowego. Stanowiło to naruszenie art. 23 ust. 2 pkt 1 *ustawy o rachunkowości*, a księgi rachunkowe w tym zakresie nie były prowadzone bezbłędnie, tj. zgodnie z art. 24 ust. 3 ww. ustawy. Powyższe w ocenie NIK stanowiło jedną z przyczyn wprowadzania zapisów księgowych do niewłaściwych okresów sprawozdawczych.

Badanie próby 242 zapisów, jak również dowodów księgowych stanowiących ich podstawę na łączną kwotę 851 691,11 zł (77,4 % wydatków pozapłacowych Inspektoratu), z tego 230 zapisów na kwotę 540 608,25 zł dobranych losowo i 12 zapisów na kwotę 311 082,85 wybranych w sposób celowy nie wykazało nieprawidłowości w zakresie ujęcia w księgach zdarzenia/operacji gospodarczej na kontach syntetycznych i analitycznych (za wyjątkiem dwóch przypadków księgowania z pominięciem kont rozrachunkowych), zastosowanych podziałek klasyfikacji budżetowej lub odnotowanej kwoty operacji.

<sup>8</sup> Dz. U. Nr 85, poz. 728 ze zm.

<sup>9</sup> Dz. U. Nr 249, poz. 1667 ze zm.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

W odniesieniu do 24<sup>11</sup> (10 %) z badanych zapisów i odpowiadających im dowodów księgowych na kwotę 294 822,70 zł (35 %) stwierdzono, że były one wprowadzone do niewłaściwych okresów sprawozdawczych (miesiący) w stosunku do daty zdarzenia/operacji gospodarczej (naniesiona na dowodach dekretacja w zakresie wskazania miesiąca księgowania również była nieprawidłowa). Tym samym naruszony został art. 20 ust. 1 ustawy o *rachunkowości*, nakazujący wprowadzenie w postaci zapisu do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego każdego zdarzenia, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Skutkiem powyższego w sprawozdaniach miesięcznych z wykonania planu wydatków (Rb-28 za miesiące: styczeń, luty, kwiecień, maj, czerwiec, lipiec, sierpień, wrzesień, październik i listopad 2011 r.) nie wykazano prawidłowych stanów zobowiązań Inspektoratu, a zaniżenie/zawyżenie zobowiązań wynosiło łącznie 294 822,70 zł, z tego największe kwoty dotyczyły lipca: 103 320 zł i sierpnia: 169 046,28 zł (w sprawozdaniach w pozycji tej podano zero). Nieprawidłowość ta nie miała jednak wpływu na sprawozdawczość roczną Inspektoratu.

Stwierdzone dwa przypadki księgowania z pominięciem kont rozrachunkowych dotyczyły ujętych w poleceniach księgowania z dnia 28 listopada 2011 r. wydatków w kwocie 8 389,74 zł stanowiących zapłatę zobowiązań wobec 40 pracowników z tytułu ekwiwalentu za odzież roboczą. Powyższe stanowiło naruszenie art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o *finansach publicznych*, zobowiązującego do ewidencjonowania wszystkich etapów rozliczeń poprzedzających płatność (dokonania przypisu księgowego z tytułu powstania zobowiązania tj. stosowania zasady memoriału).

**3.3.** Badanie ewidencji pozostałych środków trwałych oraz odpowiadających im 36 dokumentów OT dla środków przyjętych na stan w 2011 r. wykazało, że cztery dokumenty OT (11 %) sporządzone były nierzetelnie, gdyż zawierały braki formalne (m.in. brak było daty i numeru dostawy), dwa dokumenty OT (6 %) dotyczące licencji i oprogramowań zostały wystawione kolejno po 73 i 101 dniach od daty dokonania zapłaty/przejęcia (oprogramowania te po dokonaniu zapłaty/przejęcia zostały zainstalowane), a sześć dokumentów OT (16 %) ujęto w ewidencji księgowej od 20 do 96 dni od daty ich wystawienia. Przyczynami wystąpienia ww. nieprawidłowości było nieprzestrzeganie przez pracowników Inspektoratu zasady określonej w *Instrukcji obiegu dokumentów*, tj. przekazywania przez Wydział Administracyjno-Techniczny do Wydziału Budżetu i Finansów faktury wraz z załączonym dokumentem OT.

**3.4.** W Inspektoracie rzetelnie i z dochowaniem terminów określonych w art. 26 ustawy o *rachunkowości* przeprowadzono inwentaryzację składników majątkowych jednostki i źródeł ich pochodzenia, a sporządzona w tym zakresie dokumentacja była kompletna. Różnic inwentaryzacyjnych nie stwierdzono.

#### **4. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych.**

Objęte badaniem roczne sprawozdania jednostkowe Inspektoratu za 2011 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 budżetu państwa i sprawozdania kwartalne (za IV kwartał 2011 r.) Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych według stanu na dzień 31 grudnia

---

<sup>11</sup> 12 zapisów na kwotę 13 739,85 zł, wybranych w drodze losowania metodą statystyczną i 11 zapisów na kwotę 281 082,85 zł dobranych celowo (oraz 1 zapis 40 zł mający wpływ na sprawozdawczość roczną)

2011 r. i Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji, zostały sporządzone prawidłowo w oparciu o dane z ewidencji księgowej i przekazane do dysponenta części głównej z dochowaniem terminów wynikających z przepisów. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>12</sup> oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych<sup>13</sup>.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na potrzebę wzmocnienia systemu kontroli zarządczej z uwzględnieniem obszarów określonych w Standardach kontroli zarządczej<sup>14</sup>.

**Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:**

- 1. Zaciąganie zobowiązań do wysokości upoważnienia wynikającego z planu finansowego jednostki.**
- 2. Prawidłowe ujmowanie w zapisach ewidencji księgowej daty zdarzenia, wprowadzanie zapisów do ewidencji prawidłowego okresu sprawozdawczego oraz uwzględnienie kont rozrachunkowych w rozliczeniach z pracownikami.**
- 3. Bieżące i rzetelne prowadzenie ewidencji pozostałych środków trwałych.**

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu, na podstawie art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Opolskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, w terminie 14 dni od otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach na rzecz ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Opolu umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały

---

<sup>12</sup> Dz. U. Nr 20 poz. 103

<sup>13</sup> Dz. U. Nr 43, poz. 247

<sup>14</sup> Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF. Nr 15, poz. 84), obszary: mechanizmy kontroli, informacja i komunikacja oraz monitorowanie i ocena