



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Środowiska

KSI.410.001.05.2020

Aldona Sobolak
Regionalna Dyrektor
Ochrony Środowiska w Kielcach
ul Karola Szymanowskiego 6
25-361 Kielce

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/001 Wykonanie budżetu państwa w 2019 r . – wykonanie planu finansowego Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Kielcach

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Kielcach, ul Karola Szymanowskiego 6, 25-361 Kielce
Kierownik jednostki kontrolowanej	Aldona Sobolak, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Kielcach (dalej: „Regionalny Dyrektor”) od dnia 31 sierpnia 2018 r. (akta kontroli str. 6)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontroler	Władysława Siekierska-Szarejko, Główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KSI/20/2020 z 24.01.2020 (akta kontroli str. 1-2)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2019 r. Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Kielcach (dalej: „RDOS”) w zakresie części 41 – Środowisko pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności:
Zakres kontroli	<ul style="list-style-type: none">– 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;– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych;– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań. Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były w szczególności następujące działania kontrolne: <ul style="list-style-type: none">– analiza wykonania planu dochodów,– analiza stanu należności pozostałych do zapłaty,– analiza realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,– kontrola prawidłowości zmian wynikających z podziału rezerw celowych,– kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,– szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,– analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm. (dalej: „ustawa o NIK”).

- kontrola wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- analiza stanu zobowiązań,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe kontrolowanej działalności.

III. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wykonanie budżetu państwa przez Regionalną Dyрекcyję Ochrony Środowiska w Kielcach w zakresie dochodów było prawidłowe. Uzyskanie wyższej od planowanej kwoty dochodów wynikało między innymi z nieplanowanych wpływów z kar i odszkodowań płaconych przez wykonawców, którzy nie zrealizowali zadań lub zrealizowali je nieterminowo.

W badanej próbie wydatków poniesionych w RDOŚ nie stwierdzono wydatków nielegalnych, niecelowych i niegospodarnych.

W RDOŚ wydatkowano w roku 2019 tylko 33,8 tys. zł (tj. 38,4%) środków uzyskanych z *rezerwy celowej budżetu państwa poz. 59* Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (dalej: „*rezerwa celowa poz. 59*”). Nie rozpoczęto bowiem realizacji jednego zadania „Wspieranie działań na rzecz różnorodności biologicznej poprzez zapewnienie właściwego stanu Ochrony obszarów cennych przyrodniczo oraz działania edukacyjno-promocyjne” przewidzianego do finansowania ze środków wymienionej wyżej rezerwy w kwocie 48,0 tys. zł. Przyczyną powyższego był fakt złożenia ofert na realizację tego zadania w kwotach wyższych niż limit wydatków na to zadanie.

Z opóźnieniem złożone zostały wnioski o korekty decyzji Ministra Finansów, dotyczących przyznania środków z *rezerwy celowej poz. 59* w łącznej kwocie 54,2 tys. zł, tj. 61,6% środków przyznanych z tej rezerwy.

W ocenie NIK, ustalone w kontrolowanej jednostce mechanizmy kontroli zarządczej nie stanowiły wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości, szczególnie w obszarze związanym z gospodarowaniem środkami pozyskanymi z *rezerwy celowej poz. 59* oraz dekretacją i ewidencjonowaniem dowodów księgowych. Ustalona w RDOŚ procedura opisu i weryfikacji dokumentów księgowych powodowała, że dekretacja, tj. wskazanie kont, na których dokonywany był zapis, następowała po dokonaniu przez Głównego Księgowego kontroli wstępnej.

Roczne sprawozdania budżetowe i kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych były zgodne z kwotami wynikającymi z ksiąg rachunkowych oraz zostały sporządzone w terminach określonych stosownymi rozporządzeniami Ministra Finansów³. Sprawozdania przekazywały rzetelny obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2019 r.

W formularzu opisowym do sprawozdania RB-BZ1 *wykonanie wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za rok 2019*, w działaniu 12.2.1.1 *Formy Ochrony przyrody* podano, iż wartość miernika została osiągnięta, podczas gdy nie ustanowiono żadnego z 10 zaplanowanych planów

² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21 stycznia 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 138) oraz rozporządzenie z dnia 22 stycznia 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. poz. 137).

zadań ochronnych (dalej: PZO), a w tym sprawozdaniu za rok 2019 wykazano, iż ustanowiono 13 PZO dla obszarów Natura 2000, podczas gdy nie ustanowiono żadnego.

Spośród 40 ustanowionych na terenie województwa świętokrzyskiego obszarów Natura 2000 tylko 15⁴ ma ustanowione PZO, a zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁵ dla obszaru Natura 2000 sprawujący nadzór nad obszarem sporządza projekt PZO na okres 10 lat. Pierwszy projekt sporządza się w terminie 6 lat od dnia zatwierdzenia obszaru przez Komisję Europejską jako obszaru mającego znaczenie dla Wspólnoty lub od dnia wyznaczenia obszaru specjalnej ochrony ptaków⁶. Pomimo że termin ten upływał w 2017 r. to w porozumieniu z Generalną Dyrekcją Ochrony Środowiska o współpracy z dnia 19 lipca 2019 r. zostały określone inne terminy realizacji PZO, tj. do 2022 r.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

Plan dochodów na 2019 r. ustalono na kwotę 2,0 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 30,1 tys. zł i były ponad 15-krotnie większe od planowanych.

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r., została przeprowadzona pełna kontrola dochodów budżetowych. Badaniem objęto cztery dowody (wszystkie powyżej 500 zł) na kwotę 28,1 tys. zł, tj. 93,5% dochodów uzyskanych w 2019 r. Większość zrealizowanych dochodów (85,0%) stanowiła kwota 25,6 tys. zł pochodząca z wpływów z tytułu kar i odszkodowań wynikających z nieterminowego zrealizowania zdań.

Pozostałe dochody budżetowe, pochodziły m.in. z opłat za udostępnienie informacji o środowisku i jego ochronie.

W 2019 r. w RDOŚ nie było przypadków przedawnienia ani umorzenia należności, a także nie odraczano terminów płatności. Wykazane, w sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, należności pozostałe do zapłaty (stanowiące w całości zaległości netto) wyniosły 17,02 zł i dotyczyły wynagrodzenia płatnika ZUS⁸ z tytułu terminowego wykonywania zadań związanych z ustaleniem oraz wypłatą świadczeń i ubezpieczenia.

(akta kontroli str. 531-559, 1335, 1419-1483)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

⁴ W tym 13 przez RDOŚ Kielce, a dwa przez RDOŚ Rzeszów

⁵ Dz. U. z 2020 poz. 55.

⁶ W przypadku województwa świętokrzyskiego dotyczy to 25 obszarów zatwierdzonych przez Komisję Europejską w 2011 r. (Decyzja Wykonawcza Komisji Europejskiej z dnia 10 stycznia 2011 r. w sprawie przyjęcia na mocy dyrektywy Rady 92/43/EWG czwartego zaktualizowanego wykazu terenów mających znaczenie dla Wspólnoty składających się na kontynentalny region biogeograficzny (Dz. U. UE L2011 Nr 33 poz. 146)

⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 14 grudnia 1998 r. w sprawie wysokości i trybu wypłaty wynagrodzenia płatnikom składek z tytułu wykonywania zadań z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 1998 Nr 153 poz. 1005).

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2019 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie dochodów.

OBSZAR

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

Wydatki budżetowe, określone pierwotnie w planie finansowym RDOŚ w kwocie 4 879,0 tys. zł, zostały w trakcie roku zwiększone per saldo o kwotę 1 175,1 tys. zł, tj. o 24,1% i według planu po zmianach wyniosły 6 054,1 tys. zł. Zmiany w planie wydatków wynikały ze zwiększenia (na podstawie decyzji Ministra Finansów) limitu wydatków środkami z rezerw celowych budżetu państwa o łączną kwotę 1 066,9 tys. zł (po korektach), z tego:

- poz. 16 *Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa* – 1 033,1 tys. zł;
- poz. 59 *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej* – 33,8 tys. zł

oraz ze zwiększenia planu wydatków na podstawie decyzji Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska o kwotę 108,2 tys. zł (z przeznaczeniem m.in. na wydatki związane z zakupem serwera wraz z oprogramowaniem, przełącznika sieciowego, klimatyzatorów do pomieszczenia serwerowni oraz inne wydatki z przeznaczeniem na bieżące funkcjonowanie jednostki).

(akta kontroli str. 564-601,1334-1528)

Regionalny Dyrektor nie wprowadzał zmian w planie finansowym Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska po otrzymaniu od Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska zawiadomienia o wprowadzeniu zmian w planie finansowym, na podstawie decyzji Ministra Finansów wprowadzającej zmiany w wydatkach budżetu państwa.

Otrzymane zmiany w planie były każdorazowo wprowadzane przez główną księgową do ewidencji pozabilansowej na konta 980 w zakresie środków budżetu państwa oraz 982 w zakresie środków budżetu środków Unii Europejskiej.

(akta kontroli str.167-187)

Zrealizowane w 2019 r. wydatki wyniosły 6 014,4 tys. zł, tj. 99,3% planu po zmianach (6 054,1tys. zł).

W RDOŚ nie wystąpiły wydatki, które nie wygasły z upływem roku budżetowego.

(akta kontroli str. 564-572, 1334,1528)

W RDOŚ wydatkowano w 2019 r. kwotę 33,8 tys. zł z *rezerwy celowej poz. 59*, tj. 38,4% uzyskanych środków z tej rezerwy (88,0 tys. zł).

(akta kontroli str. 273-299, 770)

Regionalny Dyrektor wystąpiła z 11 wnioskami o przyznanie środków z *rezerwy poz. 16 Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa* i na podstawie tych wniosków otrzymała osiem decyzji na kwotę 1 033,1 tys. zł. Środki przeznaczono w całości na wypłatę odszkodowań za szkody wyrządzone przez gatunki chronione: żubry, wilki, rysie, niedźwiedzie i bobry.

(akta kontroli str. 188-272,266)

Szczegółowym badaniem objęto dwa wnioski Regionalnego Dyrektora o uruchomienie środków z *rezerwy celowej poz.59* na kwotę 88,0 tys. zł oraz dwa wnioski Regionalnego Dyrektora o korektę decyzji Ministra Finansów, którą uruchomiono środki z *rezerwy celowej poz. 59* w kwocie 54,2 tys. zł, tj. 61,6%

uruchomionych środków.

(akta kontroli str. 274-299, 987-999)

Regionalny Dyrektor w dniu 14 listopada 2019 r. wystąpiła o korektę decyzji Ministra Finansów z dnia 6 sierpnia 2019 r. znak: MF/FG2.41.4143.3.135.2019.MF2820 na kwotę 6,2 tys. zł. W uzasadnieniu podała, iż w trakcie prowadzonego postępowania wyłoniono wykonawcę i RDOŚ zwrócił się z wnioskiem do Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Kielcach (dalej: „WFOŚiGW”) o zmianę warunków zawartej umowy 624/18 z dnia 26 lipca 2018 r. W dniu 7 listopada RDOŚ uzyskał zgodę na zmianę warunków umowy.

(akta kontroli str. 296-299, 307-343, 987-999)

Regionalny Dyrektor w dniu 28 października 2019 r. wystąpiła o korektę decyzji Ministra Finansów z dnia 17 września 2019 r. znak: MF/FG2.41.4143.3.214.2019.MF29600 na kwotę 48,0 tys. zł. W uzasadnieniu podała, iż w związku z otrzymaniem wysokich szacunkowych kosztów, przekraczających możliwości finansowe RDOŚ w Kielcach, zamierza wystąpić do WFOŚiGW o zmianę warunków realizacji umowy w zakresie wykonania tablic w rezerwach przyrody w 2019 r.

(akta kontroli str. 296-299)

W Polityce rachunkowości w załączniku nr 6 pn. Szczegółowe zasady realizacji zadań finansowanych ze środków WFOŚiGW z RDOŚ w Kielcach w pkt 8 i 9 zapisano: w przypadku stwierdzenia nadmiaru otrzymanych środków finansowych powstałych np. w wyniku rozstrzygnięcia udzielonego postępowania oraz podpisania z wykonawcami umów na kwoty niższe niż pierwotnie planowano, należy podpisać aneks do umowy zawartej z WFOŚiGW. Na podstawie podpisanego aneksu do umowy, (pkt 9) pracownik komórki finansowo księgowej przygotowuje wniosek o korektę wcześniej wydanej decyzji, nie później niż do dnia 3 października.

(akta kontroli str. 61-150, 285-299, 307-326)

RDOŚ wystąpił o ww. korekty decyzji w terminach niezgodnych z zapisami *Polityki rachunkowości*, a w przypadku wniosku o korektę dotyczącą kwoty 6,2 tys. zł również z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w § 2 pkt 16 umowy z WFOŚiGW, tj. do 31 października 2019 r.

(akta kontroli str. 296-299,307-326)

W dniu 26 lipca 2018 r. została zawarta pomiędzy RDOŚ a WFOŚiGW umowa nr 624/18 na dofinansowanie realizacji zadania nieinwestycyjnego w kwocie 40,0 tys. zł, stanowiącej 80,0% kosztów kwalifikowanych zadania *Wspieranie działań na rzecz różnorodności biologicznej poprzez zapewnienie właściwego stanu ochrony obszarów cennych przyrodniczo oraz działania edukacyjno-promocyjne* przez Regionalną Dyрекcją Ochrony Środowiska w Kielcach.

Umowa dotyczyła wykonania zabezpieczenia warstwy troponośnej znajdującej się pod zadaszeniem w rezerwacie przyrody Gagaty Sołtykowskie środkami służącymi do jej impregnacji.

W harmonogramie realizacji zadania wskazano, że zabieg będzie prowadzony pod nadzorem specjalistów z dziedziny geologii lub paleontologii.

(akta kontroli str.307-353, 444-453,504-528)

W RDOŚ sporządzono plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych przewidzianych do przeprowadzenia w 2019 r., który został zamieszczony na stronie

internetowej RDOŚ. Roczne sprawozdanie o udzielonych w 2019 r. zamówieniach zostało terminowo przekazane Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych.

Badaniem objęto trzy zamówienia:

- postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych*⁹ (dalej „upzp”) – w trybie przetargu nieograniczonego na „Wykonanie inwentaryzacji wynikających z planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000”. RDOŚ nie poniósł wydatków w 2019 r. na realizację tego zamówienia.

(akta kontroli str.1500-1505)

- zamówienie na usługi społeczne zlecone zgodnie z art. 138o upzp na: „Organizację warsztatów lokalnych w obszarach Natura 2000 na potrzeby projektu nr POIS.02.04.00-0193/16 pn. „Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000”. Wydatki poniesione w wyniku realizacji tego zamówienia w 2019 r. wyniosły 44,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 1506-1507, 1515a)

- zamówienie wyłączone ze stosowania upzp (na podstawie art. 4 pkt 8 upzp), na: „Zabezpieczenie powierzchni z tropami dinozaurów w rezerwacie przyrody Gagaty Sołytkowskie”. Wydatki poniesione w wyniku realizacji tego zamówienia w 2019 r. wyniosły 42,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 1508-1509,1515a)

W wyniku analizy dokumentacji ww. zamówień stwierdzono, że zostały one przeprowadzone zgodnie z obowiązującymi przepisami upzp i zarządzeniem wewnętrznym nr 29/2018 z dnia 31 grudnia 2018 r. Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w sprawie udzielania zamówień publicznych w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Kielcach.

(akta kontroli str. 1473-1527)

W 2019 r. na wynagrodzenia (według sprawozdania o zatrudnieniu i wynagrodzeniach Rb-70) wykorzystano łącznie 3 576,7 tys. zł (w tym na współfinansowanie wydatków ze środków UE 450,6 tys. zł i z budżetu środków europejskich 327,0 tys. zł.), tj. 96,7% planu po zmianach. W porównaniu do 2018 r. wydatki na wynagrodzenia były niższe o 10,5 tys. zł, tj. o 0,3%.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 2019 r. w RDOŚ wyniosło 5.757 zł i było wyższe w porównaniu do 2018 r. o 1,01% (o 67,0 zł).

Przeciętne zatrudnienie¹⁰ w 2019 r. wyniosło 51,77 osoby i było niższe o 1,5% w porównaniu do 2018 r. Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe wyniosły 28,3 tys. zł (wydatki na umowy zlecenia i o dzieło, obejmujące m.in.: czynności w zakresie z prowadzenia obsługi informatycznej i obsługi technicznej, związanej z pracami rzemieślniczymi i elektrycznymi).

(akta kontroli str. 640-645)

Na koniec 2019 r. zobowiązania RDOŚ wyniosły 676,3 tys. zł, w tym 290,1 tys. zł stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego

⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

¹⁰ W przeliczeniu na pełnozatrudnionych.

i pochodnych (42,9% całości zobowiązań). W RDOŚ na koniec 2019 r. nie było zobowiązań wymagalnych. Zobowiązania wynikające z wyszacowanych odszkodowań za szkody wyrządzone przez zwierzęta chronione na terenie województwa świętokrzyskiego wynosiły 348,2 tys. zł (51,5% ogółu zobowiązań).

(akta kontroli str. 566-572a, 574-589, 707, 1275)

Badaniem objęto 76 dowodów księgowych dokumentujących poniesione wydatki na kwotę 1 262,6 tys. zł, w tym z budżetu środków europejskich 124,3 tys. zł. Badana próba stanowiła 16,6% wydatków RDOŚ ze środków budżetu państwa i budżetu środków europejskich (7.597,8 tys. zł).

(akta kontroli str. 751-971,1272- 1318)

Badanie wykazało, że zrealizowane wydatki (dotyczące m.in. wynajmu pomieszczeń i utrzymania czystości, zakupu usług pocztowych i telekomunikacyjnych, wypłaty odszkodowań za szkody wyrządzone przez zwierzęta chronione, zabiegów ochrony czynnej oraz wykonania ekspertyz, analiz i opinii, obsługi prawnej, zakupu dysku do serwera i zakup serwera wraz z oprogramowaniem) zostały dokonane w sposób celowy, legalny i gospodarny.

Wszystkie wydatki zostały uregulowane w terminach określonych w tych dowodach.

(akta kontroli str. 751-793, 816-971)

Dowody księgowe dokumentujące operację gospodarczą polegającą na powstaniu zobowiązania wprowadzane były do ksiąg rachunkowych po uregulowaniu zobowiązania. Dopiero na etapie wprowadzania dowodu księgowego dokumentującego powstanie zobowiązania następowała dekretacja, tj. wskazanie kont, na których dokonywany był zapis. Dekretacja ta była widoczna dopiero na wydruku komputerowym, stanowiącym załącznik do dowodu księgowego.

(akta kontroli str. 816-971, 1272-1318)

Jeden dowód księgowy został wprowadzony do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego niezgodnego z okresem wystąpienia operacji gospodarczej.

(akta kontroli str.816-841, 1270-1271)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Regionalny Dyrektor nie wprowadzała zmian w planie finansowym Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska po otrzymaniu od Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska zawiadomienia o decyzji Ministra Finansów wprowadzającej zmiany w wydatkach budżetu państwa. Stosownie do § 10 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych¹¹, kierownicy podległych państwowych jednostek budżetowych wprowadzają zmiany w planach finansowych państwowych jednostek budżetowych zgodnie ze strukturą dysponenta części budżetowej, w terminie nie dłuższym niż 7 dni od dnia otrzymania zawiadomienia, o którym mowa w ust. 2.

(akta kontroli str.151-187)

Regionalny Dyrektor wyjaśniła, iż: (...) *Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Kielcach jest dysponentem III stopnia w części 41- Środowisko. Podstawą*

¹¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1718.

gospodarki finansowej jednostki jest plan finansowy, zatwierdzony przez kierownika jednostki. Pismem z dnia 08 lutego 2019 roku (...) otrzymałam od Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (...), kwoty dochodów i wydatków, ujętych w ustawie budżetowej na rok 2019. Na podstawie powyższego pisma przygotowany został plan finansowy, który zatwierdził główny księgowy oraz kierownik jednostki. Plan finansowy na rok 2019 został przekazany do jednostki nadrzędnej pismem z dnia 11 lutego 2019 roku (...), z zachowaniem wyznaczonego terminu.

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Kielcach nie posiada upoważnienia udzielonego przez jednostkę nadrzędną do dokonywania zmian w planie. W przypadku konieczności dokonania zmiany w planie finansowym Regionalny Dyrektor występuje z pisemnym wnioskiem do Generalnego Dyrektora o dokonanie zmian w planie jednostki, uzasadniając potrzebę ich wprowadzenia. Wniosek akceptowany jest przez głównego księgowego oraz kierownika jednostki. Generalny Dyrektor zawiadamia Regionalnego Dyrektora, o dokonanych, na podstawie przekazanego wniosku zmianach w planie Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Kielcach. Otrzymane zmiany podlegają ewidencji na koncie pozabilansowym 980 – „Plan finansowy wydatków budżetowych” w programie księgowo – sprawozdawczym ESPEER, która dokonywana jest w komórce finansowo – księgowej.

W przypadku, gdy dokonane zmiany w planie finansowym mają wpływ na zmianę wielkości zaplanowanego miernika Regionalny Dyrektor występuje z pisemnym wnioskiem do Generalnego Dyrektora o dokonanie zmian w tym zakresie. Wniosek akceptowany jest przez głównego księgowego oraz kierownika jednostki. Generalny Dyrektor zawiadamia Regionalnego Dyrektora, o dokonanych, na podstawie przekazanego wniosku zmianach w planie Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Kielcach.

(dowód akta kontroli 972-975)

W ocenie NIK, niewprowadzanie zmian, po zawiadomieniu przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska o wprowadzonych decyzją Ministra Finansów zmianach w planie finansowym Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska na rok 2019 było postępowaniem niezgodnym z prawem.

2. Regionalny Dyrektor wystąpiła o korekty dwóch decyzji Ministra Finansów, którymi uruchomiono środki z rezerwy celowej poz. 59 z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w pkt 8 i 9 załącznika nr 6 zarządzenia Regionalnego Dyrektora nr 16/2019 w sprawie przyjętych zasad (polityki) rachunkowości w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Kielcach, a w jednym przypadku również z opóźnieniem w stosunku do zapisu umowy z WFOŚiGW.

Dotyczyło to następujących korekt decyzji znak:

- ✓ MF/FG2.4143.3.214.2019 z dnia 17 września 2019 r. na kwotę 48,0 tys. zł, Regionalny Dyrektor wystąpiła w dniu 28 października 2019 r., a zgodnie z zapisami *Polityki rachunkowości* powinna nie później niż do dnia 3 października;
- ✓ MF/FG2.4143.3.135.2019.MF.2820 na kwotę 6,2 tys. zł, Regionalny Dyrektor wystąpiła w dniu 14 listopada 2019 r., a zgodnie z § 2 pkt 16 umowy z WFOŚiGW nr 624 z dnia 26 lipca 2018 r. wniosek o korektę powinien być złożony do dnia 31 października 2019 r. Z kolei zgodnie z zapisami *Polityki rachunkowości* – nie później niż do dnia 3 października.

(akta kontroli str. 141-143, 266-299,307-313, 991-999)

Regionalny Dyrektor wyjaśniła, iż z uwagi na niekorzystne warunki atmosferyczne, które uniemożliwiły realizację ww. zadania w dniu 6 listopada 2018 roku wystąpiła do WFOŚiGW w Kielcach z wnioskiem o przesunięcie terminu realizacji przedmiotowego zadania na kolejny rok budżetowy. W dniu 29 maja 2019 roku Prezes Zarządu WFOŚiGW zatwierdził zmiany. Regionalny Dyrektor wyjaśniła także, że w dniu 13 września 2019 roku podpisano umowę nr 64/2019, której przedmiotem było „Zabezpieczenie powierzchni z tropami dinozaurów w rezerwacie przyrody Gagaty Sołtykowskie”. Niezwłocznie po podpisaniu umowy Regionalna Dyrektor wystąpiła w dniu 19 września 2019 roku z wnioskiem do WFOŚiGW o zmianę warunków umowy, polegających m.in. na zmianie kosztów zadania, wynikających z podpisanej umowy z wykonawcą zadania. W dniu 7 listopada 2019 roku zmiany zostały zatwierdzone przez Prezesa Zarządu WFOŚiGW.

Ponadto Regionalna Dyrektor w wyjaśnieniach wskazała, że główna księgowa w dniu 12 listopada 2019 roku została w formie e-maila poinformowana przez pracownika Wydziału Przyrody i Obszarów Natura 2000 o zaakceptowaniu przez WFOŚiGW zmian. Ponadto stwierdziła, iż z uwagi na przypadający okres przygotowania sprawozdań budżetowych za miesiąc listopad oraz spiętrzenie obowiązków w tym okresie niezwłocznie, tj. w dniu 14 listopada 2019 roku przygotowała i zaakceptowała wniosek o dokonanie korekty decyzji Ministra Finansów z dnia 6 sierpnia 2019 roku, który przekazała do podpisu Z-cy Regionalnego Dyrektora. Szczegółowe zasady realizacji zadań finansowanych ze środków WFOŚiGW zostały opracowane na podstawie obowiązujących przepisów prawa oraz dotychczasowych doświadczeń w zakresie wzajemnej współpracy. W latach poprzednich akceptacja przez WFOŚiGW korekty wniosku o uruchomienie środków z rezerwy celowej możliwa była dopiero po podpisaniu aneksu do obowiązującej umowy przekazania środków finansowych.

(akta kontroli str.286-299, 444-453, 504-530, 987-990)

3. Ustalona w RDOŚ procedura obiegu i kontroli dokumentów, powodowała że dekretacja następowała po dokonaniu przez Głównego księgowego kontroli wstępnej.

(dowód akta kontroli str. 751-778)

Zgodnie z art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹² (dalej: ufp) głównym księgowym jednostki sektora finansów publicznych jest osoba, której kierownik jednostki powierzył m.in. prowadzenie rachunkowości jednostki oraz dokonywanie wstępnej kontroli kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych. Stosownie do art. 54 ust. 3 ufp dowodem dokonania przez głównego księgowego wstępnej kontroli jest podpis złożony na dokumencie. Złożenie tego podpisu oznacza, że główny księgowy nie zgłasza zastrzeżeń m.in. do kompletności oraz formalno-rachunkowej rzetelności i prawidłowości dokumentów dotyczących danej operacji.

Główna Księgowa wyjaśniła, że podstawą zapisu w księgach rachunkowych są prawidłowe dowody księgowe, potwierdzające zaistnienie operacji gospodarczych oraz spełniające funkcję dowodową. W Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Kielcach w zarządzeniu wewnętrznym nr 2/2019 Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Kielcach z dnia 9 stycznia 2019 roku określony zostały zakres obiegu i kontroli dokumentów księgowych. Zgodnie z powyższym zarządzeniem dokumenty finansowo księgowe wpływające do Regionalnej Dyrekcji przyjmowane są przez Sekretariat jednostki. Dyrektor lub osoba przez niego upoważniona dekretuje dokumenty na głównego księgowego. Dowody księgowe,

¹² Dz.U. z 2019 r. poz.869.

stanowiące podstawę realizacji operacji finansowych i gospodarczych podlegają kontroli merytorycznej i formalno-rachunkowej, w związku z tym każdy dokument jest niezwłocznie przekazywany do kontroli merytorycznej. Kontrola merytoryczna polega na ocenie wydatku pod względem celowości oraz zgodności z obowiązującymi przepisami oraz na zbadaniu, czy: dokumenty są wystawione przez właściwy podmiot, operacji gospodarczej dokonały osoby do tego upoważnione, na wykonanie operacji gospodarczej została zawarta umowa, operacja dokonana była w sposób celowy oraz oszczędny, zastosowane w dokumencie dane (np.: ceny, stawki, termin płatności, dane dot. Wystawcy i odbiorcy dokumentu itp.) są zgodne z zawartymi umowami, zamówieniem, cennikami, taryfami lub innymi przepisami obowiązującymi w tym zakresie. Dowodem przeprowadzenia kontroli merytorycznej jest własnoręczny podpis pracownika dokonującego kontroli wraz z podaniem daty jej dokonania. Po przeprowadzonej kontroli merytorycznej dokumenty przekazywane są do komórki finansowo-księgowej, w której odbywa się kontrola formalno-rachunkowa, polegająca na sprawdzeniu, czy dowód jest prawidłowo wystawiony oraz czy dokonano kontroli merytorycznej i jej wynik umożliwia prawidłowe ujęcie dowodu w księgach rachunkowych. Upoważniony pracownik potwierdza przeprowadzenie kontroli formalno-rachunkowej umieszczając na dokumencie klauzulę o treści następującej „Sprawdzono pod względem formalno-rachunkowym”, składając własnoręczny podpis wraz z podaniem daty dokonania kontroli. Dokumenty sprawdzone pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym poddawane są wstępnej kontroli, której dokonuje główny księgowy RDOŚ. Dowodem przeprowadzenia kontroli jest jego podpis, którym potwierdza, że:

- nie zgłasza zastrzeżeń do przedstawionej przez właściwych rzeczowo pracowników oceny prawidłowości tej operacji i jej zgodności z prawem,
- zobowiązania wynikające z operacji mieszczą się w planie finansowym RDOŚ,
- nie zgłasza zastrzeżeń do kompletności oraz formalno-rachunkowej rzetelności i prawidłowości dokumentów dotyczących tej operacji.

Główny księgowy składa swój podpis na stemplu. Dowody księgowe podlegające ewidencji w księgach rachunkowych Regionalnej Dyrekcji są rzetelne czyli zgodne z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej, którą dokumentują, kompletne, a więc zawierające co najmniej dane określone w art. 21 ustawy o rachunkowości oraz wolne od błędów rachunkowych, tym samym stanowią wiarygodną podstawę zapisów księgowych (...).

(akta kontroli str. 751-778, 816-850, 1013-1017, 1319-1322)

Zdaniem NIK, wbrew twierdzeniu Głównej księgowej o przeprowadzaniu wstępnej kontroli dowodów księgowych, sekwencja dat wykonywania poszczególnych etapów weryfikacji dowodów księgowych wskazuje, że główny księgowy swoim podpisem nie potwierdza prawidłowości dekretacji. Dekretacja bowiem jest dokonywana po złożeniu przez głównego księgowego podpisu na dokumencie.

W ocenie NIK ustalony w RDOŚ system obiegu dokumentów sprzyja błędnemu ujmowaniu dowodów w księgach rachunkowych, co z kolei stanowi ryzyko błędnego sporządzenia sprawozdań.

4. Jeden dowód księgowy¹³ na kwotę 42,2 tys. zł został wprowadzony do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego niezgodnego z okresem wystąpienia operacji gospodarczej.

¹³ Faktura 17/11/2019.

(akta kontroli str. 61-150, 816-850, 1270-1271)

Główna księgowa wyjaśniła, że faktura została wystawiona w dniu 21 listopada 2019 r. w związku z realizacją umowy nr 64/2019 na wykonanie zabezpieczenia powierzchni z tropami dinozaurów w rezerwacie przyrody Gagaty Sołtykowskie. *Faktura wpłynęła do jednostki w dniu 21 listopada 2019 roku. Po dekretacji dokonanej przez kierownika jednostki, zgodnie z zarządzeniem wewnętrznym w sprawie wprowadzenia zasad obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Kielcach dokument został przekazany przez komórkę finansowo-księgową do opisu merytorycznego. W dniu 25 listopada 2019 roku, po przeprowadzonej kontroli merytorycznej dokument został przekazany do komórki finansowo-księgowej w celu jego dalszej realizacji, co potwierdza pieczętka wpływu do Oddziału Finansów i Budżetu umieszczona na odwrocie dokumentu wraz z podpisem pracownika przyjmującego dokument. W dniu 26 listopada 2019 pracownik komórki finansowo-księgowej przeprowadził kontrolę formalno-rachunkową dokumentu, czego potwierdzeniem jest jego własnoręczny podpis wraz z podaniem daty dokonania kontroli. Pracownik dokument przekazał do zatwierdzenia głównemu księgowemu. W związku ze stwierdzeniem nieprawidłowości podczas kontroli dokumentu, które polegały na niezgodności protokołu odbioru, załączonego do faktury z dokumentem stanowiącym załącznik do umowy nr 64/2019 wstrzymana została realizacja zapłaty za wykonaną usługę. W dniu 26 listopada 2019 r. wezwane zostały do udzielania w formie ustnej lub pisemnej informacji w sprawie powstałych niezgodności (e-mailowo) osoby wchodzące w skład komisji, dokonującej odbioru zadania oraz pracownika, dokonującego kontroli dokumentu pod względem merytorycznym. Ponadto o fakcie odmowy zatwierdzenia ww. dokumentu ustnie została poinformowana Regionalny Dyrektor oraz Regionalny Konserwator Przyrody. W dniu 10 grudnia 2019 roku po wezwaniu do ostatecznego dostarczenia protokołu odbioru wysłanym do pracownika odpowiedzialnego za realizację zadania, wpłynął protokół odbioru, potwierdzony za zgodność z oryginałem, czego potwierdzenie stanowi pieczętka wpływu wraz z podpisem pracownika przyjmującego dokument na jego odwrocie. Po dokonaniu ponownej kontroli przez głównego księgowego dokument został zatwierdzony w dniu 11 grudnia 2019 roku oraz ujęty w księgach rachunkowych miesiąca grudnia. Płatność za fakturę nr 17/11/2019 nastąpiła w dniu 12 grudnia 2019 roku w terminie wynikającym z zawartej umowy. Powyższy dokument nie został ujęty w księgach rachunkowych miesiąca listopada 2019 roku z uwagi na brak kompletu dokumentów – tj. protokołu odbioru, pozwalających na zatwierdzenie dokumentu przez głównego księgowego według stanu na dzień 26 listopada 2019 roku. Zgodnie z art. 54 ust. 3 ufp dowodem dokonania przez głównego księgowego wstępnej kontroli jest jego podpis złożony na dokumentach dotyczących danej operacji. Nieprawidłowości stwierdzone podczas kontroli dokonanej w dniu 26 listopada 2019 roku nie pozwoliły na złożenie podpisu przez głównego księgowego na dokumencie, obok podpisu pracownika właściwego rzeczowo.*

Główny specjalista Wydziału Ochrony Przyrody RDOŚ wyjaśniła, iż protokół został przygotowany na podstawie wzoru stanowiącego załącznik do umów z wykonawcami i treść protokołu była zgodna z wykonanymi zadaniami przez osoby właściwe, w terminach określonych w umowach, korekta protokołu dotyczyła nagłówka, w zakresie zapisu realizowanych zadań.

(akta kontroli str. 816-850, 1270-1271)

Zdaniem NIK, sporządzenie protokołu na innym druku, ale z niezmienną treścią nie uzasadniało zaksięgowania tego dowodu w innym okresie sprawozdawczym,

ponieważ ocena merytoryczna wykonanego zadania nie uległa zmianie, natomiast pierwotny protokół zawierał prawidłowe zapisy oceny merytorycznej.

W ocenie NIK opisane postępowanie było nierzetelne.

5. W RDOŚ nie podjęto działań związanych z zabezpieczeniem płyty z zachowanymi śladami dinozaurów, pomimo zaleceń nadzorującego prace konserwatorskie. Prace zabezpieczające tropy dinozaurów prowadzone pod nadzorem geologicznym na podstawie umowy nr 64/2019 zostały zakończone w dniu 15 listopada 2019 roku, a odebrane protokołem odbioru w dniu 20 listopada 2019 r. Nadzorujący prace konserwatorskie przy płycie z zachowanymi śladami dinozaurów uznał za konieczne wykonanie prac zabezpieczających, które zminimalizują negatywny wpływ wody na stan zachowania płyty oraz przedłużą trwanie uzyskanego efektu po pracach konserwatorskich.

(akta kontroli str. 307-353, 528)

Zastępca Dyrektor RDOŚ wyjaśnił, iż: *wykonanie drenażu wokół płyty jest sprawą złożoną od strony technicznej i prawnej, rozłożoną w czasie i stosunkowo kosztowną, sprowadzającą się do zmiany stosunków wodnych w rezerwacie. Od strony technicznej zadanie miałyby polegać na założeniu (posadowieniu) drenażu na głębokości do 1 m w skale, założeniu membrany szczelnej w wykopie od strony płyty i odprowadzeniu wód powierzchniowych i gruntowych. Sprawę komplikuje konieczność zapewnienia bezpieczeństwa płyty podczas prac w podłożu skalnym. Biorąc pod uwagę obowiązujące procedury, w tym w zakresie składania wniosków do Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Kielcach (co jest konieczne z uwagi na ograniczone środki własne), wykonanie w terenie będzie możliwe najprawdopodobniej w 2022 r.*

(dowód akta kontroli 1001-1004, 1332)

W ocenie NIK, niepodjęcie działań, w celu zabezpieczenia płyty ze śladami dinozaurów po jej konserwacji, było postępowaniem nierzetelnym, które może doprowadzić do nieodwracalnych zmian w płycie.

2.2 Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 1 583,4 tys. zł (z tego wydatki na wynagrodzenia osobowe i pochodne w kwocie 390,0 tys. zł, a na zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii oraz zakup usług pozostałych w kwocie 1 193,4 tys. zł) i stanowiły 85,7% planu (1 847,0 tys. zł).

(akta kontroli str. 573-590)

Regionalna Dyrektor wyjaśniła, iż na niższe niż planowano wydatkowanie środków wpłynęły m.in. problemy związane z dotarciem do właścicieli gruntów na których znajdują się chronione siedliska przyrodnicze.

(akta kontroli str. 1267-1268)

W Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska realizowano w 2019 r. trzy projekty finansowane z udziałem środków europejskich.

a) Na projekt RPOWŚ¹⁴ 2014–2020 pn. „Rozpoznanie uwarunkowań i ochrona czynna w obszarach Natura 2000 i rezerwatach przyrody na terenie województwa świętokrzyskiego” w roku 2019 zaplanowano 552,0 tys. zł, wydatkowano 458,3 tys. zł, tj. 83,0% kwoty zaplanowanej.

¹⁴ Regionalny Program Operacyjny Województwa Świętokrzyskiego.

W ramach projektu, na podstawie podpisanych umów, wykonano m.in: inwentaryzacje przyrodnicze dot. uzupełnienia stanu wiedzy wynikającego z planów zadań ochronnych dla dziewięciu obszarów Natura 2000¹⁵ w zakresie: ryb i minogów, torfowisk, siedlisk łąkowych, siedlisk związanych z wodami i terenami podmokłymi, siedlisk leśnych, siedlisk suchych i naskalnych; ważek, mięczaków, chrząszczy, płazów, wydr, jaskiń nieudostępionych do zwiedzania.

Wykonywano zabiegi ochrony czynnej w 14 rezerwatach przyrody¹⁶, położonych na terenie sześciu obszarów Natura 2000.

b) Na projekt POLIŚ¹⁷ 2014–2020 pn. „Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000”, w roku 2019 zaplanowano 511,6 tys. zł, a wydatkowano 454,9 tys. zł, tj. 88,9% kwoty zaplanowanej. W ramach tego przedsięwzięcia opracowano projekty planów zadań ochronnych dla 10 obszarów Natura 2000¹⁸. W ramach prac nad ww. projektami m.in: zorganizowano i przeprowadzono cykl 26 warsztatów poświęconych obszarom Natura 2000 z udziałem członków zespołów lokalnej współpracy¹⁹.

Opracowano ekspertyzy przyrodnicze na potrzeby sporządzenia kolejnych projektów planów zadań ochronnych dla pięciu obszarów Natura 2000²⁰. Odebrano I etap prac w ramach wykonywania ekspertyz przyrodniczych na potrzeby opracowania planów zadań ochronnych dla kolejnych sześciu obszarów Natura 2000²¹. Wykonano foldery informacyjne dla 23 obszarów Natura 2000.

Naczelnik Wydziału Przyrody i Obszarów Natura 2000 (dalej: „WPN”) wyjaśniła, iż na 2019 r. zaplanowano ustanowienie planów zadań ochronnych dla dziewięciu obszarów Natura 2000, które w części pokrywają się z gruntami zarządzanymi przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (jeden obszar N2000 znajduje się w całości poza terenami Lasów Państwowych). Ustanowienie PZO miało dotyczyć terenów położonych w dziewięciu obszarach N2000 z wyłączeniem gruntów LP oraz jednego położonego w całości poza terenem LP. Kwestie dotyczące sporządzania stosownych dokumentów, w tym wnioskowane terminy ustanowienia PUL z zakresem PZO regulowane są porozumieniem z dnia 26 lipca 2018 r. zawartym między Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska a Dyrektorem Generalnym Lasów Państwowych dot. skoordynowania w skali całego kraju prac na rzecz ustanawiania planów zadań ochronnych. W ramach działań RDOŚ wykonano dokumentację dla obszarów Natura 2000 w odniesieniu do terenów położonych poza gruntami Lasów Państwowych. Aby ustanowić plany zadań ochronnych dla tego typu obszarów, w myśl art. 28 ust. 11 pkt 3a ustawy o ochronie przyrody, zadania ochronne dla gruntów zarządzanych przez

¹⁵ Ostoja Przedborska PLH260004, Dolina Krasnej PLH260001, Dolina Czarnej PL H260015, Dolina Bobrzy PLH260014, Ostoja Nidziańska PLH260003, Ostoja Szaniecko-Solecka PLH260034, Wzgórza Checiński-Kieleckie PLH260041, Lasy Cisowsko-Orłowińskie PLH260040; , Lasy Suchedniowskie PLH260010.

¹⁶ Góra Miedzianka, Góra Zelejowa, Góry Pieprzowe, Murawy Dobromierskie, Skorocice, Skowronno, Skotniki Górne, Winiary Zagojskie, Góry Wschodnie, Przęślin, Krzyżanowice, Wzgórza Sobkowskie, Wąwóz w Skalach oraz Owczary.

¹⁷ Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020.

¹⁸ Łysogóry PLH260002, Góry Pieprzowe PLH260022, Ostoja Barcza PLH260025, Ostoja Brzeźnicka PLH260026, Ostoja Jeleniowska PLH260028, Przełom Lubrzanki PLH260037, Dolina Warkocza PLH260021, Uroczysko Pięty PLH260012, Ostoja Pomorzany PLH260030, Lasy Skarżyskie PLH260011.

¹⁹ Łysogóry PLH260002, Góry Pieprzowe PLH260022, Ostoja Barcza PLH260025, Ostoja Brzeźnicka PLH260026, Ostoja Jeleniowska PLH260028, Przełom Lubrzanki PLH260037, Dolina Warkocza PLH260021, Uroczysko Pięty PLH260012, Ostoja Pomorzany PLH260030, Lasy Skarżyskie PLH260011.

²⁰ Kras Staszowski PLH260023, Dolina Czarnej Nidy PLH260016, Dolina Górnej Mierzawy PLH260017, Dolina Mierzawy PLH260020, Ostoja Sieradowicka PLH260031.

²¹ Ostoja Żywnów, Ostoja Sobkowsko – Korytnicka, Wzgórza Kunowskie PLH260039, Dolina Kamiennej PLH260019, Dolina Białej Nidy PLH260013, Dolina Górnej Pilicy PLH260018 dot. inwentaryzacji siedlisk przyrodniczych wraz z oceną stanu

nadleśnictwa powinny być ujęte w zatwierdzonych już planach urządzenia lasu (lub aneksach). Z uwagi na konieczność skoordynowania prac nad dokumentacjami dla dziewięciu (w 2019 r.) obszarów Natura 2000 z Regionalną Dyrekcją Lasów Państwowych w Radomiu, na podstawie przekazanego w 2020 r. przez RDLP Radom harmonogramu, dokonano analizy możliwości jak najszybszego ustanawiania planów zadań ochronnych. Nieznany jest jednak na dzień dzisiejszy termin zatwierdzenia dokumentów planistycznych dla nadleśnictw. W terminach planowanych w harmonogramie będącym załącznikiem do ww. Porozumienia, dokumenty dotyczące terenów Lasów Państwowych nie były jeszcze gotowe i przekazane RDOŚ.

Ponadto wyjaśniła, że spośród 40 obszarów Natura 2000 ustanowionych na terenie woj. świętokrzyskiego PZO posiada 15 obszarów (13 wykazanych w RB-BZ1 zostało sporządzonych przez RDOŚ w Kielcach, a dwa zostały ustanowione razem z sąsiednimi województwami), 24 PZO zaplanowano do ustanowienia do roku 2022.

(akta kontroli str.1326-1328)

c) Na projekt POIiŚ 2014–2020 w roku 2019 pn. "Ochrona siedlisk i gatunków terenów nieleśnych zależnych od wód" zaplanowano 783,4 tys. zł, a wydatkowano 670,2 tys. zł, tj. 85,5% kwoty zaplanowanej. Beneficjentem projektu była Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, a RDOŚ była wskazana jako podmiot uprawniony do ponoszenia wydatków kwalifikowanych.

W ramach projektu wykonano m.in. działania ochrony czynnej na torfowiskach w obszarach Natura 2000²², zorganizowano spotkania w celu uzyskania zgód właścicieli działek, na których planowane były zabiegi ochrony czynnej w obszarze Natura 2000; przeprowadzono spotkania konsultacyjne z właścicielami działek, na których znajdowały się torfowiska w obszarze Natura 2000.

(akta kontroli str.1090-1098)

Na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 ufp decyzją Ministra Finansów nr 28/2019/BE z dnia 18 grudnia 2019 r., na wniosek Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 24 października 2019 r. dokonano blokady wydatków budżetu środków europejskich na łączną kwotę 136,8 tys. zł, z tego:

- w ramach POIiŚ 2014–2020 na kwotę 123,8 tys. zł, na projekt: „Ochrona siedlisk i gatunków terenów nieleśnych zależnych od wód”;
- w ramach RPOWŚ 2014–2020 na kwotę 13,0 tys. zł, na projekt „Rozpoznanie uwarunkowań i ochrona czynna w obszarach Natura 2000 i rezerwach przyrody na terenie województwa świętokrzyskiego.”

(akta kontroli str. 301-306)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

2.3 Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

Według danych ujętych w sprawozdaniu Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za 2019 r. w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Kielcach poniesiono wydatki w Funkcji 12 – Środowisko w kwocie ogółem 7 597,8 tys. zł, (w tym 1 583,4 tys. zł

²² Ostoja Przedborska PLH260004, Lasy Cisowsko-Orłowińskie PLH260040, Lasy Suchedniowskie PLH26001, Dolina Krasnej PLH260001, przygotowano dokumenty dot. wykonania projektu technicznego dla budowy zastawek i bariery szczelnej w rezerwacie Białe Ługi w obszarze Natura 2000 Lasy Cisowsko-Orłowińskie PLH260040,

z budżetu środków europejskich) stanowiącej 96,2% planu po zmianach (7 901,1 tys. zł)

(akta kontroli str. 707)

Na realizację zadania 12.1 *System ochrony środowiska i informacji o środowisku*, którego celem było zapewnienie informacji w zakresie ochrony i stanu środowiska, wydatkowano z budżetu państwa 3 041,4 tys. zł, co stanowiło 99,7% planu po zmianach (3 051,4 tys. zł).

W ramach tego zadania nie była określana wartość miernika przez RDOŚ.

- Podzadanie 12.1.1. *Tworzenie i koordynacja regulacji w zakresie ochrony środowiska oraz informacja o środowisku*, na które wydatkowano z budżetu państwa 333,8 tys. zł, tj. 99,2% planu po zmianach (336,5 tys. zł).

W ramach podzadania realizowano jedno działanie 12.1.1.3. *Udostępnianie informacji o środowisku*, miernikiem działania jest „Stożenie zrealizowanych w terminie wniosków o udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie (%)”; osiągnięto wartość miernika w 100% (132/132)

- Podzadanie 12.1.2 *Promocja zachowań proekologicznych i edukacja środowiskowa*, na które wydatkowano 227,5 tys. zł, tj. 99,96% planu po zmianach (227,6 tys. zł). W ramach tego podzadania określono miernik „Liczba przeprowadzonych kampanii służących realizacji polityki zrównoważonego rozwoju (w szt.)”, którego celem było zapewnienie społeczeństwu dostępu do informacji o środowisku. Planowaną wartość miernika osiągnięto – zaplanowano i zrealizowano jedną kampanię.
- Podzadanie 12.1.4 *Ochrona przed skutkami zagrożeń*, którego miernikiem była „Liczba wydanych uzgodnień i opinii w ramach strategicznych ocen oddziaływania na środowisko oraz liczba wydanych postanowień i decyzji w ramach oddziaływania przedsięwzięć na środowisko (w %)”. Osiągnięto wartość miernika na poziomie 84,9%, przeprowadzono 806 postępowań.

W ramach zadania 12.2 *Kształtowanie bioróżnorodności* realizowano jedno podzadanie 12.2.1 *Ochrona przyrody i krajobrazu*, na realizację którego wydatkowano 4 556,4 tys. zł, (z tego z budżetu państwa 2 973,0 tys. zł oraz z budżetu środków europejskich 1 583,4 tys. zł), tj. 94,0% planu po zmianach (4 849,6 tys. zł).

Celem podzadania było utrzymanie, odtworzenie lub wzbogacenie różnorodności biologicznej. W ramach tego podzadania określono miernik „Liczba zrealizowanych przedsięwzięć zmierzających do utrzymania, odtworzenia lub wzbogacenia zasobów przyrody (w szt.)”. Wartość miernika określona, jako jedno przedsięwzięcie, została osiągnięta.

W ramach podzadania 12.2.1 realizowano trzy działania, w tym:

1. 12.2.1.1. *Formy ochrony przyrody*, na realizację którego wydatkowano 2 481,1 tys. zł (w tym z budżetu środków europejskich 1 583,4 tys. zł), tj. 89,6% planu po zmianach (2 768,7 tys. zł).

Jako miernik ustalono „Liczbę zarządzeń i rozporządzeń w sprawie ustanowienia planów zadań ochronnych lub planów ochrony dla obszarów Natura 2000/łączna liczba obszarów Natura 2000 (szt./szt.)” w RB-BZ1 za rok 2019 określono wartość miernika na 23/987, a wykonanie wyniosło 13/987²³.

²³ W działaniu 12.2.1.1. – Formy ochrony przyrody miernikiem jest liczba zarządzeń oraz rozporządzeń w sprawie ustanowienia planów zadań ochronnych lub planów ochrony dla obszarów Natura 2000. Wartość podana w liczniku w sposób narastający od 2014 r. w stosunku do łącznej liczby obszarów Natura 2000 w Polsce wynoszącej 987.

Z porównania z danymi za rok 2018 wynika, iż w roku 2019 nie ustanowiono żadnego planu zadań ochronnych lub planów ochrony dla obszarów Natura 2000.

2. 12.2.1.3. – *Rekompensata szkód powodowanych przez zwierzęta chronione* (miernik: Liczba zaspokojonych roszczeń/liczba oszacowanych i zakwalifikowanych do wypłat szkód w danym roku – wartość miernika wg ustawy budżetowej 4/126. Po zwiększeniu planu wydatków ze środków rezerwy celowej poz. 16, w RDOŚ dokonano zmian wartości miernika. Ostatnią zmianę wartości miernika RDOŚ wystąpił w dniu 2 stycznia 2020 r. po otrzymaniu decyzji Ministra Finansów z dnia 10 grudnia 2019 r. i z dnia 27 grudnia 2019 r.

Na realizację tego działania wydatkowano 1 401,6 tys. zł, tj. 99,7% planu po zmianach (1 406,1 tys. zł). Zadośćuczynienia za poniesione szkody wypłacono dla 119 oszacowanych i zakwalifikowanych do wypłat szkód, wykonanie wartości miernika wyniosło 119/138, tj. 86,3%

(akta kontroli str. 707-750, 1323)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, wydatki z budżetu państwa i budżetu środków europejskich zostały poniesione celowo i gospodarnie.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość

3.1 Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2019 r. i sprawozdań jednostkowych przez RDOŚ:

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

W województwie świętokrzyskim są 40 obszary Natura 2000, z czego 11 znajduje się zarówno w województwie świętokrzyskim jak i sąsiednich województwach. Do 2015 r. w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Kielcach ustanowiono 15 planów zadań W liczniku miernika, w celu uniknięcia podwójnego wliczania obszarów Natura 2000 posiadających zarządzenia w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych RDOŚ Kielce podaje jedynie 13 obszarów Natura 2000 posiadających ustanowione plany zadań ochronnych (z wyłączeniem Przełomu Wisły w Małopolsce PLH060045 oraz Małopolskiego Przełomu Wisły PLB140006).

- w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych RDOŚ (dysponent trzeciego stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Wyżej wymienione sprawozdania, z wyjątkiem sprawozdania RB-BZ1, zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli str. 566-572a, 574-589, 707, 1270-1271)

W RB-BZ1 rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym w działaniu 12.2.1.1. podano iż z zaplanowanej liczby zarządzeń oraz rozporządzeń w sprawie ustanowienia planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000/łączną liczbę obszarów natura 2000 (szt/szt) 23/987, a wykonano w 2019 r. 13/987, podczas gdy w 2019 r. nie ustanowiono żadnego PZO dla obszarów Natura 2000.

Dane te powtórzono w formularzu opisowym prezentującym wykonanie wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w 2019 r. w układzie zadaniowym. Stwierdzając w ocenie stopnia wykonania miernika: „zaplanowana wartość miernika została osiągnięta”

(akta kontroli str. 707-727)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

W formularzu opisowym do rocznego sprawozdania RB-BZ1 prezentującym wykonanie wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w 2019 r. w działaniu 12.2.1.1 błędnie podano, iż wartość miernika została osiągnięta, podczas gdy nie ustanowiono żadnego z 10 zaplanowanych PZO dla obszarów Natura 2000.

Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w dniu 27 lutego 2020 r., zwróciła się o pilne wyjaśnienie dotyczącego oceny stopnia wykonania wartości miernika do działania 12.2.1.1.

(akta kontroli str. 707-728)

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska wyjaśniła (...) w formularzu opisowym prezentującym wykonanie wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w 2019 r. dokonanych przez RDOŚ Kielce w ramach funkcji 12 Środowisko działanie 12.2.1.1. pojawiła się oczywista pomyłka techniczna wynikająca z błędnego skopiowania zdania z innego działania. Powinno być: wartość miernika nie została osiągnięta.

(akta kontroli str. 727a ,1005-1010)

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska wyjaśniła, iż: *na wniosek jednostki nadrzędnej Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska przekazano w formie e-mailowej wyjaśnienia dotyczące wykonania miernika do działania 12.2.1.1. W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością w zakresie prezentacji wartości wykonanego miernika, RDOŚ jest w trakcie przygotowania dokumentów, które powinny zostać skorygowane oraz przekazane do jednostki nadrzędnej.*

(akta kontroli str. 707-727a ,1378-1343)

Do czasu zakończenia kontroli NIK nie zostało skorygowane sprawozdanie RB-BZ1 prezentujące wykonanie wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w 2019 r., jak również załączony do sprawozdania formularz opisowy

do rocznego sprawozdania RB-BZ1 prezentujący wykonanie wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w 2019 r. w działaniu 12.2.1.1, w którym błędnie podano, iż wartość miernika została osiągnięta, podczas gdy nie ustanowiono żadnego z 10 zaplanowanych planów zadań ochronnych.

W ocenie NIK było to działanie nierzetelne.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje roczne sprawozdania budżetowe oraz w zakresie operacji finansowych za 2019 r. sporządzone w RDOŚ. Sprawozdania sporządzone zostały terminowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej i przekazywały rzetelny obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2019 r.

Osiągnięte w 2019 r. wartości mierników realizowanych zadań, podzadań i działań ujętych w budżecie w układzie zadaniowym, były zbliżone do wartości planowanych. Jedynie w przypadku działania 12.2.1.1 *Formy ochrony przyrody* wykazano, iż ustanowiono 13 planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000, podczas gdy nie ustanowiono żadnego. RDOŚ sporządził 10 projektów planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000, które nie zostały jednak ustanowione.

Stosowany system kontroli zarządczej nie zapewniał prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

V. Uwagi i Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Uwagi

NIK nie formułuje uwag.

Wnioski

1. Wprowadzanie zmian w planie finansowym RDOŚ, po otrzymaniu zawiadomienia od Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska o zmianach w planie finansowym dokonanych na podstawie decyzji Ministra Finansów o wprowadzonych zmianach w wydatkach budżetu państwa.
2. Dekretowanie dokumentów wprowadzanych do ksiąg rachunkowych przed wstępną kontrolą dokonywaną przez głównego księgowego.
3. Występowanie z wnioskiem o korektę decyzji dotyczących środków z rezerw celowych budżetu państwa, po stwierdzeniu braku możliwości wykorzystania środków finansowych przyznanych tymi decyzjami, w stosownych terminach.
4. Zapewnienie prawidłowego wykazywania wartości mierników w formularzu opisowym prezentującym wykonanie wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich.
5. Skorygowanie sprawozdania RB-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za 2019 r.
6. Podjęcie działań w celu zabezpieczenia płyty ze śladami dinozaurów w rezerwacie przyrody Gagaty Sołtykowskie.

VI. 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 do Dyrektora Departamentu Środowiska Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę 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 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska

Dyrektor
Anna Krzywicka

Kontroler

Władysława Siekierska-Szarejko
Główny specjalista kp.