



**Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Marek Zająkła**

Warszawa, dnia 28 kwietnia 2010 r.

**Pan  
Michał Kięsznia  
Generalny Dyrektor  
Ochrony Środowiska**

KSR-4100-04-02/2010  
P/09/116

### **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, zwanej dalej „GDOŚ”, kontrolę w zakresie wykonania budżetu państwa w 2009 r. w części 41 - Środowisko.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 13 kwietnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska, zwanemu dalej „Generalnym Dyrektorem”, niniejsze wystąpienie pokontrolne.

**1. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami działalność Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w zakresie wykonania budżetu państwa w 2009 r. w części 41 - Środowisko.**

#### **Plan i realizacja dochodów**

Plan dochodów budżetowych Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (dysponent II stopnia) na 2009 r., przyjęty *ustawą budżetową*<sup>1</sup>, zmieniony na podstawie ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. *o zmianie ustawy budżetowej na rok 2009*<sup>2</sup>, ustalony został w kwocie 195,0 tys. zł.

---

<sup>1</sup> Ustawa budżetowa na rok 2009 z dnia 9 stycznia 2009 r. - Dz.U. Nr 10, poz. 58 z późn. zm.

<sup>2</sup> Dz.U. Nr 128, poz. 1057.

Zrealizowane w 2009 r. dochody wyniosły 499,7 tys. zł i były wyższe o 304,7 tys. zł, tj. o 156,2%, od planu.

Uzyskanie wyższych dochodów od planowanych spowodowane było m.in. wpływem, nieplanowanych przez Regionalną Dyрекcyję Ochrony Środowiska (RDOŚ) w Krakowie, środków w wysokości 252,0 tys. zł z tytułu opłat za wstęp na obszar rezerwatów przyrody „Biała Woda” i „Wąwóz Homole” w gminie Szczawnica (§0690).

Na koniec 2009 r. stan należności pozostałych do zapłaty GDOŚ (dysponent II stopnia) wyniósł 63,7 tys. zł. Na dzień 31 grudnia 2009 r. nie wystąpiły należności długoterminowe i zaległości.

Plan dochodów budżetowych Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (dysponent III stopnia) na 2009 r. został ustalony w kwocie 78,0 tys. zł. Zrealizowane w 2009 r. dochody wyniosły 80,8 tys. zł i były wyższe o 3,6% od planu.

Uzyskane dochody w wysokości 80,5 tys. zł przekazano na centralny bieżący rachunek budżetu państwa w terminach określonych w § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa<sup>3</sup>. Natomiast dochody w wysokości 0,3 tys. zł, które wpłynęły na konto dochodów budżetowych w dniu 20 maja 2009 r., przekazano na rachunek budżetu państwa w dniu 28 maja 2009 r., tj. 3 dni po terminie wynikającym z ww. rozporządzenia.

Na koniec 2009 r. stan należności pozostałych do zapłaty GDOŚ (dysponent III stopnia) wyniósł 5,3 tys. zł. Zaległości na koniec 2009 r. nie wystąpiły.

### **Plan i realizacja wydatków**

Przyjęty ustawą budżetową plan wydatków GDOŚ (dysponent II stopnia), w wysokości 45.084,0 tys. zł, został zmniejszony ustawą o zmianie ustawy budżetowej na rok 2009, do wysokości 43.946,0 tys. zł, a po zmianach wprowadzonych 13 decyzjami Ministra Finansów i decyzją Ministra Środowiska, wyniósł 101.622,5 tys. zł.

W 2009 r. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska skierował do Dyrektora Generalnego w GDOŚ 16 pism informujących o zmianie planu GDOŚ (dysponent III stopnia), spośród których 14, tj. 87,5%, zawierało błędne informacje o wielkości ogółem planu po zmianach. W pismach tych m.in.: 4,5-krotnie zawyżono plan po zmianach dysponenta III stopnia, wykazując jego wartość w 3 paragrafach wyższą niż całkowity plan jednostki na koniec miesiąca, w którym zmiany dokonano; błędnie sumowano dane w wykazywanych kolumnach; wykazywano wartości planu w innych wysokościach niż wynikało to z wszystkich dokonanych wcześniej zmian; zwiększono plan w §4270 jedynie o 67,4 tys. zł, mimo że zmiana ta, jak wynika z rozliczenia dokonanego na wniosek kontrolerów w trakcie kontroli, winna polegać na zwiększeniu planu o 103,6 tys. zł. Kontrola wykazała także błędy

---

<sup>3</sup> Dz.U. Nr 116, poz. 784 z późn. zm.

w numeracji pism i przywoływaniu niewłaściwych dat decyzji Ministra Finansów, do których się odnosiły.

W ocenie NIK, świadczy to o nierzetelnym sporządzaniu, pism informujących o zmianach dokonanych w planie finansowym.

Zrealizowane w 2009 r. w GDOŚ (dysponent II stopnia) wydatki wyniosły 100.395,8 tys. zł i były niższe o 1,2% od planu. Poziom wykonania wydatków w 2009 r. wyniósł od 97,3% planu w GDOŚ (dysponent III stopnia) do 99,9% w RDOŚ w Gdańsku.

Zobowiązania GDOŚ (dysponent II stopnia) ogółem na dzień 31 grudnia 2009 r. wyniosły 4.683,9 tys. zł, z czego 4.465,1 tys. zł, tj. 95,3%, dotyczyło wynagrodzeń wraz z pochodnymi. Na koniec 2009 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

Zrealizowane w 2009 r. w GDOŚ (dysponent III stopnia) wydatki wyniosły 14.870,7 tys. zł i były mniejsze o 2,7% od planu (15.287,1 tys. zł). Niepełna realizacja wydatków spowodowana była m.in. uzyskaniem, we wspólnych postępowaniach przetargowych na zakupy sprzętu komputerowego dla GDOŚ i 16 regionalnych dyrekcji ochrony środowiska (rdoś), cen niższych niż pierwotnie zakładano.

Zobowiązania GDOŚ (dysponent III stopnia) na koniec 2009 r. wyniosły 857,9 tys. zł, z czego 802,1 tys. zł, tj. 93,5%, dotyczyło wynagrodzeń wraz z pochodnymi. Na koniec 2009 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

### **Wydatki, które w 2008 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego**

Wydatki niewygasające z upływem 2008 r., wynoszące 2.653,8 tys. zł, zostały zrealizowane, do dnia 31 marca 2009 r., tj. w terminie określonym w załączniku nr 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2008 r. w *sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2008 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego*<sup>4</sup>, w kwocie 2.438,9 tys. zł, tj. w 91,9%.

GDOŚ, zgodnie z ww. rozporządzeniem, realizował w 2009 r. dwa zadania, tj.: zadanie nr 71 - *Sfinansowanie wykonania ekspertyz, analiz i opinii 16 wojewódzkich zespołów specjalistycznych*, o planowanej wartości 1.987,7 tys. zł, które wykonano w kwocie 1.874,4 tys. zł, tj. w 94,3% planu, oraz zadanie nr 72 - *Aktualizacja i weryfikacja bazy danych Natura 2000, koordynacja działań wojewódzkich zespołów specjalistycznych pod kątem wypracowania nowych obszarów Natura 2000, opracowanie koncepcji standardowego modelu danych dla systemu przyrody, obszarów Natura 2000, a także wytycznych do przeprowadzenia ocen oddziaływania na środowisko, kompensacji przyrodniczej i zasad „dobrej praktyki”*, o planowanej wartości 666,1 tys. zł, które zrealizowano w kwocie 564,5 tys. zł, tj. 84,7% planu. Niepełne wykorzystanie środków niewygasających spowodowane było m.in. częściowym wykonaniem prac i zmniejszeniem wynagrodzenia z tego tytułu, wykonawcy zadania nr 72.

---

<sup>4</sup> Dz.U. Nr 224, poz. 1478.

## Rozdysponowanie środków uruchomionych z rezerw celowych

W 2009 r. plan wydatków GDOŚ (dysponent II stopnia) został, 13 decyzjami Ministra Finansów, zwiększony o kwotę ogółem 57.581,6 tys. zł, ze środków pochodzących z rezerw celowych.

Kontrola wykazała, że Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska dokonał zmiany podziału i klasyfikacji wydatków, naruszając przepisy art. 133 ust. 1 i 4 oraz 148 ust. 5 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. *o finansach publicznych*<sup>5</sup>.

Badanie rozdysponowania środków wynikających z 3 decyzji Ministra Finansów i 4 decyzji stanowiących ich korekty, wykazało, że w dniu 30 listopada 2009 r. Generalny Dyrektor dokonał w planach finansowych GDOŚ (dysponent III stopnia) i 5 RDOŚ (w: Katowicach, Łodzi, Poznaniu, Szczecinie i Warszawie), zwiększenia wydatków w §4140 łącznie o 12,7 tys. zł. Ponadto, w wyniku zmian dokonanych w dniu 31 grudnia 2009 r., w GDOŚ (dysponent III stopnia) i w 6 RDOŚ (w: Bydgoszczy, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Opolu i Warszawie), w §4020, nastąpiło zmniejszenie planu wydatków o 0,1 tys. zł, oraz jego wzrost w §4110 w tej samej kwocie, a ponadto zmniejszenie planu wydatków w §4140 o kwotę 1,3 tys. zł, powodując zmniejszenie kwoty wydatków wynikającej z decyzji Ministra Finansów o 1,3 tys. zł. Natomiast w wyniku zmian dokonanych w dniu 30 września 2009 r., w GDOŚ (dysponent III stopnia) i 10 RDOŚ (w: Białymstoku, Bydgoszczy, Gorzowie Wlkp., Katowicach, Kielcach, Krakowie, Łodzi, Opolu, Poznaniu i Rzeszowie), nastąpiło zwiększenie planu, w §4210, o kwotę 4,7 tys. zł.

NIK nie może uznać, w świetle przepisów prawnych, obowiązujących w kontrolowanym okresie, wyjaśnień Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, iż „*decyzje zwiększenia planów wydatków jednostek podległych GDOŚ (...), były wykonane prawidłowo, a przeniesienia pomiędzy jednostkami w szczególności paragrafowej nie naruszają kwot określonych w tych decyzjach*”. W ocenie NIK były to działania nielegalne.

Ponadto kontrola wykazała, że:

- w 6 pismach Generalnego Dyrektora ujęto nieprawidłowe kwoty dotyczące planu po zmianach w zakresie środków uruchomionych z rezerwy celowej, w tym w piśmie do: GDOŚ (dysponent III stopnia) wyszczególniono kwotę mniejszą o 12,7 tys. zł niż wynikająca z wcześniej dokonanych zmian (pismo z dnia 30 listopada 2009 r.) i większą o 38,5 tys. zł (pismo z dnia 31 grudnia 2009 r.); RDOŚ w Opolu - kwoty większe o 3,8 tys. zł (pisma z dnia 30 września 2009 r. i z dnia 31 grudnia 2009 r.); RDOŚ w Poznaniu - kwotę mniejszą o 3,8 tys. zł (pismo z dnia 30 listopada 2009 r.); RDOŚ w Szczecinie - kwotę mniejszą o 1.728,3 tys. zł (pismo z dnia 30 listopada 2009 r.);
- Generalny Dyrektor pismem z dnia 30 września 2009 r. zmniejszył w RDOŚ w Rzeszowie plan wydatków w §4300, o kwotę 48,5 tys. zł, podczas gdy plan jednostki, w zakresie uruchomionej rezerwy celowej, nie obejmował tego paragrafu.

---

<sup>5</sup> Dz.U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

Zdaniem NIK były to działania nierzetelne.

### **Zatrudnienie i wynagrodzenia**

Planowane zatrudnienie na 2009 r. w GDOŚ i w 16 regionalnych dyrekcjach ochrony środowiska, w przeliczeniu na pełne etaty, określono na 1031 etatów. Przeciętne zatrudnienie w 2009 r., w przeliczeniu na pełne etaty<sup>6</sup>, w GDOŚ i w 16 rdoś wyniosło 919, tj. 90,7% planu, w tym w GDOŚ (dysponent III stopnia) 126 etatów, tj. 98,4% planowanych.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2009 r. w GDOŚ i 16 rdoś wynosiło 4,2 tys. zł. W GDOŚ (dysponent III stopnia) przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2009 r. wynosiło 5,1 tys. zł.

Zrealizowane wydatki na wynagrodzenia wyniosły 53.185,3 tys. zł, tj. 99,6% planu.

### **Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do realizacji budżetu państwa w zakresie:**

- wykonania planu wydatków z budżetu państwa w zakresie realizowanych programów pochodzących z Unii Europejskiej;
- wiarygodności ksiąg rachunkowych.

### **Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości w realizacji wydatków budżetowych polegające na:**

- dokonaniu, w dniu 30 lipca 2009 r., płatności w wysokości 56,5 tys. zł, na podstawie korekty faktury VAT nr 4/P/09/K, wystawionej przez Instytut Ochrony Przyrody PAN (IOP PAN), z tytułu umowy nr 5/DON2000/08 z dnia 25 sierpnia 2008 r., na kwotę 666,1 tys. zł, zawartej na realizację zadania nr 72, finansowanego ze środków, które nie wygasły z upływem 2008 r. Z kontroli wynika, że ww. zadanie zostało odebrane komisyjnie, przez GDOŚ, w dniu 31 marca 2009 r., przy czym w protokole zdawczo-odbiorczym Komisja stwierdziła częściowe wykonanie pracy oraz określiła rzeczywisty jej koszt na kwotę 564,5 tys. zł. Zgodnie z warunkami ww. umowy i ustaleniami wynikającymi z protokołu zdawczo-odbiorczego, po potrąceniu kary umownej za niepełne wykonanie pracy, w wysokości 66,6 tys. zł, Instytutowi wypłacono w dniu 31 marca 2009 r. wynagrodzenie w wysokości 497,9 tys. zł. GDOŚ, dokonując ww. płatności kwocie 56,5 tys. zł, nie dysponował dokumentacją świadczącą o wykonaniu analizy kosztów poniesionych przez IOP PAN w związku z dodatkowymi roszczeniami, wynikającymi z pisma z dnia 29 czerwca 2009 r., w którym Instytut wniósł o zmianę wyceny wykonanej pracy.

W ocenie NIK, dodatkowa wypłata środków pieniężnych IOP PAN po 4 miesiącach od rozliczenia umowy i wobec braku uzasadnienia wypłaty wynagrodzenia, w kwocie wyższej niż ustalona przez Komisję odbioru, była działaniem nierzetelnym i niegospodarnym. NIK nie może uznać wyjaśnień Dyrektora Generalnego, że

---

<sup>6</sup> według sprawozdania Rb-70 skorygowanego w dniu 26 marca 2010 r.

korespondencja pomiędzy GDOŚ i IOP PAN była podstawą do żądania zapłaty i wystawienia przez Instytut faktury korygującej;

- przeliczeniu wynagrodzeń dla osób zajmujących kierownicze stanowiska w GDOŚ, w okresie od marca do grudnia 2009 r., na podstawie kwoty bazowej równej 1.835,35 zł, zamiast 1.766,46 zł, określonej na podstawie art. 29g ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. *o kształtowaniu wynagrodzeń w sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw*<sup>7</sup>. Przeliczenie wynagrodzeń według zawyżonej stawki spowodowało, że w 2009 r. osobom zajmującym kierownicze stanowiska państwowe w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska wypłacono wynagrodzenia w kwocie wyższej łącznie o 6,9 tys. zł.
- 2. Najwyższa Izba Kontroli opiniuje negatywnie skuteczność funkcjonowania procedur kontroli finansowej oraz poprawność dowodów i zapisów księgowych w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Warszawie.**

Stosowany w GDOŚ system rachunkowości nie był w pełni zgodny z ustawą z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>8</sup> (UoR) w poniższym zakresie. I tak:

- zapisy księgowe nie posiadały rzeczywistej daty dokonania operacji gospodarczej lub daty dowodu księgowego, co było niezgodne z wymogami art. 23 ust. 2 pkt 1 UoR;
- księgowanie do okresu sprawozdawczego odbywało się według wprowadzonej przez operatora daty zapisu, a nie według daty operacji gospodarczej lub daty wystawienia dowodu, co było niezgodne z art. 20 ust. 1 UoR;
- dokumentacja opisująca zasady rachunkowości i kontroli finansowej nie ujmowała stosowanej w GDOŚ wersji systemu finansowo-księgowego, sposobu i miejsca przechowywania oraz zabezpieczenia nośników po archiwizacji danych, przez co nie wypełniono wymogów art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c i pkt 4 UoR;
- funkcjonujący system rachunkowości komputerowej pozwalał na wprowadzanie zmian w zatwierdzonych zapisach, nie zapewniał kontroli poprawności i sekwencji dat, nie zawierał jednoznacznej daty zamknięcia i otwarcia ksiąg, co było niezgodne z art. 23 ust. 1 UoR.

W trakcie kontroli NIK, w GDOŚ wdrażano nowy komputerowy system finansowo-księgowy.

Ponadto stwierdzono, że w ramach procedur kontroli finansowej nie zapewniono dotrzymania standardu kontroli finansowej nr 13, określonego w komunikacie Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli finansowej<sup>9</sup>, dotyczącego podziału kluczowych obowiązków w zakresie zatwierdzania, realizacji i rejestracji operacji pomiędzy różnych pracowników, a także nie określono szczegółowo zasad obiegu dokumentów księgowych, w tym terminowości postępowania z dowodami księgowymi zewnętrznymi obcymi.

<sup>7</sup> Dz.U. Nr 110, poz. 1255 z późn. zm.

<sup>8</sup> Dz.U. z 2009r. Nr 152, poz.1223 z późn. zm.

<sup>9</sup> Komunikat Nr 13 Ministra Finansów z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie standardów kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych - Dz.Urz. MF Nr 7, poz. 58.

Z ustaleń kontroli wynika również, że GDOŚ nie dołożył należytej staranności przy weryfikacji poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych. Badaniu poprawności sporządzania i ewidencji dokumentów księgowych poddano 128 dowodów wylosowanych metodą monetarną (MUS)<sup>10</sup> o wartości 4.491,0 tys. zł oraz 191 dowodów dobranych celowo o wartości 2.438,9 tys. zł.

Na podstawie badania ww. 128 dowodów stwierdzono m.in., że:

- 125 dowodów, tj. 97,6%, zostało wprowadzonych do systemu FK z innymi datami niż występują na dokumentach,
- przyjęto i zatwierdzono do wypłaty 3 rachunki nieposiadające daty ich sporządzenia,
- opis operacji i numery 2 dowodów księgowych nie odpowiadały danym z faktur,
- zrealizowano 2 faktury PROFORMA przed dostawą towaru i wystawieniem faktur sprzedaży,
- zatwierdzono do wypłaty dowód księgowy, mimo że nie dołączono do niego wymaganego umową kosztorysu powykonawczego.

Ponadto, kontrola wykazała, że 73 ze 128 badanych dowodów nie posiadały daty wpływu dokumentu do GDOŚ oraz zrealizowano 4 faktury i podpisano 5 umów na realizację zadań, zanim zostały one wprowadzone do planu rzeczowo-finansowego.

W ocenie NIK były to działania nierzetelne.

W GDOŚ nie aktualizowano ewidencji środków trwałych niezwłocznie po ich wprowadzeniu do ewidencji księgowej. Do dnia 25 marca 2010 r., środki trwałe o wartości 56,9 tys. zł, zarejestrowane w ewidencji księgowej w 2009 r., nie zostały ujęte w Rejestrze Środków Trwałych (RŚT). Środki trwałe o wartości 991,7 tys. zł, zarejestrowane w ewidencji księgowej w 2009 r., wprowadzono do RŚT w lutym 2010 r., tj. po upływie od 3 do 4,5 miesiąca od wystawienia faktury sprzedaży oraz nie oznakowano ich numerami inwentarzowymi. Rejestr ten został uzupełniony dopiero w trakcie kontroli NIK.

Kontrola wykazała przypadki nieprzestrzegania wymagań procedur udzielania zamówień publicznych określonych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 października 2008 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego<sup>11</sup> oraz wewnętrznych uregulowań GDOŚ w tym zakresie. Badaniem objęto 17 postępowań o łącznej wartości netto 2.545,4 tys. zł, stanowiącej 82,1% kwot wszystkich udzielonych zamówień publicznych, ujętych w Rejestrze Zamówień Publicznych. Stwierdzono, że w dokumentacjach 2 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, nie zawarto informacji określonych w § 2 pkt 17 i 22 ww. rozporządzenia. We wszystkich badanych postępowaniach, do wniosków o wszczęcie postępowania nie dołączono dokumentu potwierdzającego zabezpieczenie środków finansowych na realizację zamówienia wraz z określeniem terminu ich wydatkowania, w 8 przypadkach nie powołano komisji odbioru

<sup>10</sup> MUS (Monetary Unit Sampling) – dobór próby metodą monetarną. Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

<sup>11</sup> Dz.U. Nr 188, poz. 1154.

zamówionych prac, a w 14 przypadkach nie zatwierdzono protokołów odbioru, czym naruszono wewnętrzne procedury udzielania zamówień publicznych.

W związku z realizacją wydatków, które w 2008 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego, GDOŚ nie dopełnił obowiązków związanych z prawidłowym dokumentowaniem odbioru prac oraz przyjmowaniem prawidłowo wystawionych dowodów księgowych. Kontrola wykazała, że 146 protokołów zdawczo-odbiorczych do umów na realizację zadania pn. „Sfinansowanie wykonania ekspertyz, analiz i opinii 16 wojewódzkich zespołów specjalistycznych”, posiadało daty ich sporządzenia, zgodne z terminem określonym w umowach, tj. dnia 2 lutego 2009 r., mimo że zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor Departamentu Obszarów Natura 2000, 10 odbiorów prac dokonywano sukcesywnie od lutego do marca 2009 r. W ocenie NIK działanie to było nierzetelne.

Kontrola wykazała również nieprzestrzeganie przez GDOŚ § 6 ust. 2 umów na wykonanie ww. zadania, stanowiącego, że wypłata wynagrodzenia powinna nastąpić po odbiorze dzieła, w terminie 14 dni od podpisania przez strony protokołu zdawczo-odbiorczego. Biorąc pod uwagę terminy spisania protokołów zdawczo-odbiorczych, wypłaty wynagrodzenia za:

- 175 rachunków (§4170), tj. 98,9% zbadanych, dokonano od 10 do 39 dni po terminie wynikającym z umów,
- 13 faktur (§4390), tj. 100% zbadanych, dokonano od 18 do 39 dni po terminie wynikającym z umów.

Mimo, że żaden ze zleceniobiorców nie wystąpił z roszczeniem wypłaty odsetek za nieterminową płatność, w ocenie NIK, przedstawione postępowanie GDOŚ ocenić należy jako nierzetelne.

Ponadto, w badaniu 191 dowodów księgowych, związanych z realizacją wydatków budżetu państwa, które w 2008 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego (dobór celowy) o wartości 2.438,9 tys. zł, stwierdzono, że: przyjęto i zatwierdzono jeden rachunek nie posiadający daty wystawienia, dokonano wypłaty wynagrodzenia, mimo że rachunek nie posiadał opisu operacji oraz wartości wynagrodzenia, wypłacono należność na podstawie kserokopii rachunku. Zdaniem NIK były to działania nierzetelne.

### **3. Najwyższa Izba Kontroli opiniuje negatywnie sporządzanie przez Generalną Dyрекcję Ochrony Środowiska sprawozdań budżetowych za 2009 r.**

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości w sporządzonych przez GDOŚ (dysponent II stopnia) łącznych sprawozdaniach budżetowych: Rb-23, Rb-28 i Rb-70 oraz przez GDOŚ (dysponent III stopnia) w miesięcznych sprawozdaniach Rb-28 i kwartalnych Rb-70.

Badaniami objęto 6 sprawozdań łącznych po dwa: Rb-23 (za okres do dnia 30 czerwca 2009 r. i roczne), Rb-27 (za okres do dnia 30 września 2009 r. i roczne) oraz Rb-28 (za okres do dnia 30 czerwca 2009 r. i roczne), zawierających dane ze 102 sprawozdań jednostkowych, a także wszystkie 4 sprawozdania łączne Rb-70. Kontrola ww. sprawozdań wykazała,



że sprawozdanie łączne Rb-23 za okres do dnia 30 czerwca 2009 r. (data sporządzenia 11 lipca 2009 r.) nie zostało opatrzone pieczęcią Ministerstwa Środowiska i datą wpływu.

Natomiast kontrola sprawozdań łącznych Rb-28 za okresy od marca do grudnia 2009 r., w zakresie §4040 - *dotatkowe wynagrodzenie roczne*, wykazała, że w sprawozdaniu za okres do 31 marca 2009 r., podano o 1,8 tys. zł, niższe wykonanie wydatków, niż wynikało to ze sprawozdań jednostkowych, czym naruszono § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>12</sup>.

Ponadto kontrola łącznych sprawozdań Rb-70 wykazała, że:

- wszystkie cztery sprawozdania zawierały dane niewynikające ze sprawozdań jednostkowych GDOŚ i 16 rdoś, dotyczące stanu zatrudnienia oraz kwot wynagrodzeń;
- w sprawozdaniu wg stanu na dzień 31 marca 2009 r. wykazano wypłatę dodatkowego wynagrodzenia rocznego w kwocie większej o 0,6 tys. zł, a wykonanie wynagrodzenia osobowego dla członków korpusu służby cywilnej wykazano w kwocie mniejszej o 0,6 tys. zł niż w sprawozdaniu Rb-28 za ten sam okres sprawozdawczy;
- w sprawozdaniu za II kwartał 2009 r. nie został wykazany status osób zajmujących wysokie stanowiska państwowe (16), pomimo że w sprawozdaniu jednostkowym GDOŚ (dysponent III stopnia), status taki wykazano;
- sprawozdania nie zawierały nazwy i adresu jednostki sporządzającej.

W ocenie NIK, dane zawarte w ww. sprawozdaniach nie odzwierciedlały stanu faktycznego.

Z ustaleń kontroli wynika również, że sprawozdania jednostkowe, na podstawie których sporządzono sprawozdania łączne Rb-23, Rb-27, Rb-28 i Rb-70, były nierzetelne - zawierały błędy formalno-rachunkowe. I tak stwierdzono, że:

- w sprawozdaniach jednostkowych GDOŚ (dysponent III stopnia) i 7 RDOŚ (w: Białymstoku, Bydgoszczy, Krakowie, Łodzi, Opolu, Rzeszowie, Szczecinie), w §4040 wykazywano zaangażowanie w wysokości innej niż wykonanie, co spowodowało, że w sprawozdaniach łącznych wykazane zaangażowanie było wyższe od wykonania od 1,7 tys. zł do 2,1 tys. zł. Do ww. sprawozdań nie sporządzono stosownych korekt. Nieprawidłowości te zostały wyeliminowane dopiero w sprawozdaniach jednostkowych miesięcznych wg stanu na dzień 31 grudnia 2009 r. i rocznych;
- 3 sprawozdania jednostkowe zostały sporządzone po terminie, od 2 do 4 dni, wynikającym z ww. rozporządzenia;
- spośród 168 sprawozdań jednostkowych rdoś, 135 nie zostało opatrzone pieczęcią i datą wpływu do GDOŚ, a 8 z 33 opatrzone tą datą, wpłynęło po obowiązującym terminie sporządzenia sprawozdania przez dysponenta II stopnia. Spowodowało to sporządzanie przez GDOŚ (dysponent II stopnia) sprawozdań łącznych na podstawie faxów nie zaś oryginalnych sprawozdań;

---

<sup>12</sup> Dz.U. Nr 115, poz. 781 z późn. zm.

- w jednostkowych sprawozdaniach rocznych stwierdzono m.in. brak pieczęci i/lub podpisu głównego księgowego, w dwóch przypadkach występowały dwa oryginały sprawozdań, z których żaden nie został opatrzony informacją, że stanowił korektę;
- w sprawozdaniach jednostkowych 14 rdoś (poza RDOŚ w: Bydgoszczy i Olsztynie) nie wykazywano statusu zatrudnienia o symbolu *16 – wyższe stanowiska państwowe*, mimo że w planie na 2009 r. ujęto 17 etatów o takim statusie. Dane wynikające z tego statusu były kwalifikowane jako status zatrudnienia o symbolu *01 - osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń*. Jedynie w sprawozdaniu RDOŚ w Krakowie za I kwartał 2009 r. został wykazany status zatrudnienia *16*, ale w błędnej liczbie 2 osób, zamiast 1 osoby;
- spośród 72 sprawozdań jednostkowych Rb-70 wraz z korektami, w 17 nie wskazano formy organizacyjno-prawnej, w 22 nie ujęto rodzaju zadania, 4 nie posiadały daty sporządzenia, w pojedynczych przypadkach wpisano błędne oznaczenie rodzaju zadania.

W ocenie NIK, sporządzanie sprawozdań łącznych na podstawie sprawozdań jednostkowych (Rb-23, Rb-27, Rb-28 i Rb-70), obarczonych błędami, było działaniem nierzetelnym.

Jak wyjaśniono, w trakcie kontroli, nieprawidłowości w sprawozdawczości wynikały z braków kadrowych i zbyt dużego obciążenia Wydziału Finansowo-Księgowego.

NIK nie wnosi uwag do sporządzanych przez GDOŚ (dysponenta III stopnia) sprawozdań rocznych. Kontrola wykazała, że sporządzone przez GDOŚ (dysponent III stopnia) sprawozdania budżetowe roczne z wykonania planu dochodów i wydatków (Rb-27 i Rb-28) oraz stanu należności i zobowiązań (Rb-N i Rb-Z) przekazują prawdziwy i rzetelny obraz dochodów i wydatków w 2009 r., a także należności i zobowiązań na koniec 2009 r.

#### **4. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie zorganizowanie, przeprowadzenie i rozliczenie inwentaryzacji w 2009 r.**

Inwentaryzację środków pieniężnych przeprowadzono poprzez potwierdzenie stanu środków pieniężnych na rachunkach bankowych. GDOŚ nie był zobowiązany do przeprowadzenia spisu z natury środków trwałych i materiałów. Do dnia 26 marca 2010 r. nie dokonano weryfikacji składników majątku rzeczowego w drodze porównania stanów wynikających z ksiąg rachunkowych z danymi wynikającymi ze stosownych dokumentów, którą planowano wykonać do 31 marca 2010 r.

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

1. Rzetelne dokumentowanie zmian dokonywanych w planie finansowym GDOŚ i rdoś.
2. Sporządzanie sprawozdań budżetowych w oparciu o rzetelne i sprawdzone dane.
3. Zwiększenie nadzoru nad rdoś w zakresie prawidłowości sporządzania i terminowości przekazywania do GDOŚ (dysponent II stopnia) sprawozdań budżetowych.
4. Terminowe przekazywanie dochodów budżetowych.
5. Stosowanie zasady dokonywania zapłaty za dostawy/usługi po ich ostatecznym odbiorze.

6. Wylimitowanie przypadków dokonywania dodatkowej zapłaty za zrealizowane i rozliczone umowy.
7. Zapewnienie poprawnego wprowadzania zapisów księgowych do systemu finansowo-księgowego oraz wzmocnienie kontroli bieżącej w tym zakresie.
8. Dostosowanie procedur kontroli finansowej, w tym zasad rachunkowości, do wymagań określonych w ustawie o rachunkowości.
9. Stosowanie wewnętrznych procedur udzielania zamówień publicznych.
10. Podjęcie działań organizacyjnych zapewniających nadzór nad rejestracją i przepływem korespondencji w GDOŚ, w tym w szczególności sposobu i terminowości postępowania z dowodami księgowymi zewnętrznymi obcymi.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Generalnego Dyrektora o przedstawienie, w terminie 14 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Generalnemu Dyrektorowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli 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 którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.