



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marek Zająkła**

Warszawa, dnia 26 kwietnia 2011 r.

**Pan
Michał Kięsznia
Generalny Dyrektor
Ochrony Środowiska**

KSR-4100-04-03/2011
P/10/117

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, zwanej dalej „GDOŚ”, kontrolę w zakresie wykonania budżetu państwa w 2010 r. w części 41 - Środowisko.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 8 kwietnia 2011 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 2010 r. w części 41 - Środowisko.

Plan i realizacja dochodów

Plan dochodów budżetowych Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (dysponent II stopnia) na 2010 r., przyjęty *ustawą budżetową na rok 2010*² z dnia 22 stycznia 2010 r. w części 41, dziale 900, ustalony został w kwocie 293 tys. zł. Zrealizowane w 2010 r. dochody wyniosły 211,4 tys. zł i były niższe o 81,6 tys. zł, tj. o 27,8%, od planu.

GDOŚ (dysponent III stopnia) i 12 spośród regionalnych dyrekcji ochrony środowiska (rdoś) osiągnęły dochody przekraczające plan od 20,0% do 7.910,0%, zaś w trzech RDOŚ (w Gorzowie Wielkopolskim, Olsztynie i w Poznaniu) uzyskano dochody nieplanowane, w łącznej wysokości 21,2 tys. zł. Dochody znacznie niższe od planowanych zrealizował RDOŚ w Krakowie, który w § 0690 uzyskał zaledwie 1,6 tys. zł, tj. 0,6% wpływów z opłat za

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 z późn. zm.

² Dz. U. Nr 19, poz. 102.

wstęp do rezerwatów, planowanych w wysokości 260,0 tys. zł, co było spowodowane niezatrudnieniem osób pobierających opłaty, z uwagi na brak środków finansowych na ten cel.

Na koniec 2010 r. należności pozostałe do zapłaty wynosiły 81,4 tys. zł, w tym kwota 3,8 tys. zł stanowiła zaległości z tytułu kary umownej za odstąpienie kontrahenta od umowy (RDOŚ w Szczecinie).

Plan dochodów budżetowych Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (dysponent III stopnia) ustalony na 13,0 tys. zł, został zrealizowany w kwocie 37,6 tys. zł, tj. w 289,2%. Realizacja wyższych dochodów od planowanych spowodowana była przede wszystkim uzyskaniem kwoty 24,4 tys. zł, wyższej o 103,3% niż planowano, z tytułu rozliczeń z lat ubiegłych (w § 0970 za zwrot z budżetu Unii Europejskiej kosztów podróży pracowników GDOŚ).

NIK nie wnosi uwag do przekazywania przez GDOŚ dochodów na centralny rachunek bieżący budżetu państwa. Dochody przekazywano w dniu, w którym wpływały na konto GDOŚ, a w jednym przypadku w dniu następnym.

Na koniec 2010 r. stan należności pozostałych do zapłaty GDOŚ (dysponent III stopnia) wyniósł 1,9 tys. zł, a zaległości nie wystąpiły.

Plan i realizacja wydatków budżetu środków krajowych

Przyjęty *ustawą budżetową* plan wydatków GDOŚ (dysponent II stopnia) na 2010 r. ustalony w wysokości 108.174,0 tys. zł, został zmieniony 9 decyzjami Ministra Finansów i 5 decyzjami Ministra Środowiska i po zmianach wyniósł 112.779,9 tys. zł.

Minister Środowiska decyzją z dnia 29 września 2010 r. dokonał blokady środków w kwocie 63,8 tys. zł, w rozdziale 90023, przyznanych z rezerwy celowej poz. 8 dla RDOŚ w Krakowie na realizację projektu pn. „*Utrzymanie bioróżnorodności siedlisk kserotermicznych w Małopolsce*”. Projekt nie mógł zostać zrealizowany ze względu na przedłużającą się procedurę przyznania środków z rezerwy celowej, która spowodowała, że rozstrzygnięcie postępowań przetargowych następowaloby już po okresie wegetatywnym, uniemożliwiającym wykonanie zadań przez wykonawców. Kontrola wykazała jednak, że wniosek GDOŚ o uruchomienie środków z rezerwy celowej na ww. zadanie z dnia 3 marca 2010 r., wymagał korekty i dopiero po blisko trzech miesiącach, tj. 24 maja 2010 r., wpłynął do Ministerstwa Środowiska w formie ostatecznej.

W wyniku kontroli stwierdzono, że Generalny Dyrektor, po uzyskaniu informacji od Ministra Środowiska o ostatecznych kwotach wydatków wynikających z *ustawy budżetowej*, nie rozdysponował w całości środków pomiędzy jednostki podległe. I tak w pismach z dnia 22 lutego 2010 r. informujących m.in. o kwotach wydatków w rozdziale 90023 - *Regionalne dyrekcje ochrony środowiska*, rozdysponował kwotę 83.621,0 tys. zł, tj. o 1.639,0 tys. zł niższą od kwoty wynikającej z *ustawy budżetowej* (85.260,0 tys. zł). Część nierozdysponowanej kwoty w wysokości 924,0 tys. zł, tj. 56,4%, została przeniesiona decyzją Ministra Środowiska z dnia 29 kwietnia 2010 r., na wynagrodzenia dla pracowników GDOŚ (dysponent III stopnia). Wniosek Generalnego Dyrektora do Ministra Środowiska w tej sprawie nie zawierał uzasadnienia. Według wyjaśnień Generalnego Dyrektora, konieczność zmian w planie wynikała ze znacznego zawyżenia w niektórych rdoś średniej płacy na

jednego pracownika (w niektórych przypadkach większa niż średnia płaca w danym województwie), a w niektórych jej zaniżenia, również w GDOŚ. Jednak, zdaniem NIK, przedstawione wyjaśnienia nie mogą być uwzględnione, gdyż występowanie dysproporcji w wynagrodzeniach w jednostkach podległych Generalnemu Dyrektorowi, nie mogło stanowić przesłanki do zaniżenia kwoty ustalonej w *ustawie budżetowej* dla rdoś. Ostatecznie rozdysponowanie środków zostało dokonane dopiero w dniu 30 lipca 2010 r.

W ocenie NIK rozdysponowanie przez Generalnego Dyrektora pomiędzy rdoś środków w wysokości niższej niż określona w *ustawie budżetowej* oraz skierowanie do Ministra Środowiska wniosku o zmianę w planie finansowym, bez uzasadnienia w ww. zakresie, było działaniem nierzetelnym.

Ponadto kontrola wykazała, że Generalny Dyrektor przekazał Ministrowi Środowiska oraz Dyrektorowi Generalnemu GDOŚ nierzetelne dane w planach finansowych budżetu środków krajowych, a także nierzetelną informację o zmianach w nich wprowadzonych. I tak:

- w dniu 24 lutego 2010 r. przekazał do MŚ plany finansowe, o których mowa w art. 146 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*³, w których dane dotyczące grupy wydatków „*świadczenia dla osób fizycznych*” wykazał w kwotach wyższych niż wynikało to z pisma Ministra Środowiska z dnia 18 lutego 2010 r. Błędnie wykazał również kwotę w rozdziale 90022 w § 4410, natomiast w rozdziale 90023 w § 4210, § 4300 i § 4309 wykazał kwoty w innych wysokościach niż suma kwot w tych paragrafach wynikająca z planów rdoś. Generalny Dyrektor w dniu 11 marca 2010 r. przekazał Ministrowi Środowiska korekty ww. planów finansowych zgodne z planami finansowymi jednostek podległych oraz z informacją Ministra Środowiska z dnia 18 lutego 2010 r.,
- pismem z dnia 30 kwietnia 2010 r. przekazał Dyrektorowi Generalnemu GDOŚ informację o zmianach w planie finansowym GDOŚ (dysponent III stopnia), podając planowaną kwotę na wydatki tej jednostki w wysokości 19.221,0 tys. zł, która uwzględniała także pozostałą część nierozdysponowanych środków w wysokości 715,0 tys. zł z działu 900, rozdziału 90023 – *Regionalne dyrekcje ochrony środowiska*.

Kontrola NIK wykazała, że GDOŚ (dysponent II stopnia) składał do Ministerstwa Środowiska zapotrzebowania o zasilenie rachunku bankowego w środki pieniężne dokonując analiz potrzeb finansowych jednostek podległych. Jednakże przekazywanie środków finansowych jednostkom podległym było nierzetelne. I tak, badanie rozdysponowania środków pieniężnych wykazało przypadki przekazywania ich jednostkom podległym do 5 dni po terminach wynikających z zapotrzebowań, przekazywania środków bez zapotrzebowań jednostek lub w kwotach innych niż wynikało z zapotrzebowań.

Zrealizowane w 2010 r. w GDOŚ (dysponent II stopnia) wydatki wyniosły 112.230,3 tys. zł, tj. 99,5% planowanych. Wydatki GDOŚ (dysponent III stopnia) wyniosły 17.064,1 tys. zł i były mniejsze o 1,6% od planu (17.333,1 tys. zł).

Analiza wydatków związanych z 6 badanymi postępowaniami o zamówienie publiczne GDOŚ (dysponent III stopnia) na łączną kwotę 1.232,3 tys. zł, nie wykazała nieprawidłowości w ich dokonaniu.

³ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

Zobowiązania GDOŚ (dysponent II stopnia) ogółem na dzień 31 grudnia 2010 r. wyniosły 5.516,9 tys. zł i były o 17,8% wyższe od występujących na koniec 2009 r., z tego 5.262,9 tys. zł, tj. 95,4% z tytułu wynagrodzeń wraz z pochodnymi. Nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

Zobowiązania GDOŚ (dysponent III stopnia) na koniec 2010 r. wyniosły 907,5 tys. zł, były wyższe o 0,5% od zobowiązań na koniec 2009 r. Zobowiązania w kwocie 861,8 tys. zł, tj. 95,0%, dotyczyły wynagrodzeń wraz z pochodnymi.

Plan i realizacja wydatków budżetu środków europejskich

Określony *ustawą budżetową* plan wydatków Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska na 2010 r., w ramach budżetu środków europejskich, w części 41 w kwocie 1.279 tys. zł, został zmieniony 11 decyzjami Ministra Finansów i 5 decyzjami Ministra Środowiska, i po zmianach wynosił 2.021,1 tys. zł.

Ponadto kontrola wykazała, że Generalny Dyrektor, pismem z dnia 24 lutego 2010 r., przekazał Ministrowi Środowiska nierzetelne dane w planie wydatków GDOŚ (dysponenta II stopnia), w rozdziałach 90022 i 90023 wykazał wydatki w § 4309, zamiast w § 4308. W dniu 11 marca 2010 r. Generalny Dyrektor przekazał Ministrowi Środowiska korektę planu finansowego polegającą na zmianie klasyfikacji budżetowej z § 4309 na § 4308, jednakże nie wyegzekwował odpowiednich korekt od jednostek realizujących budżet środków europejskich, których one dotyczyły (RDOŚ w Lublinie i GDOŚ – dysponent III stopnia).

W związku z brakiem możliwości realizacji wspomnianego wcześniej projektu pn. „*Utrzymanie bioróżnorodności siedlisk kserotermicznych w Małopolsce*”, Minister Środowiska decyzją z dnia 29 września 2010 r. dokonał blokady środków w kwocie 361,5 tys. zł, w rozdziale 90023, przyznanych z rezerwy celowej poz. 98.

Zrealizowane w GDOŚ wydatki ze środków europejskich wyniosły 1.019,1 tys. zł (50,4% planu), z tego w rozdziale 90022 – 394,4 tys. zł (47,5%) i w rozdziale 90023 – 624,7 tys. zł (52,5%).

W ocenie NIK, występowanie w trakcie roku o dodatkowe środki z budżetu środków europejskich i późniejsze ich wykorzystanie jedynie w połowie, było działaniem nierzetelnym.

W 2010 r. płatności dokonywane z budżetu środków europejskich powinny być realizowane z rachunku bankowego Ministra Finansów w Banku Gospodarstwa Krajowego. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska w lutym 2010 r. zawarł z BGK *umowę o świadczenie usług w portalu komunikacyjnym BGK-ZLECENIA w zakresie obsługi zleceń płatności ze środków europejskich i krajowego współfinansowania*, a także otrzymał zgodę Ministra Środowiska na ich dokonywanie.

Kontrola realizacji płatności w ramach umowy o dofinansowanie nr POIS.05.04.00-00-187/09-00 z dnia 21 grudnia 2009 r., dotyczącej projektu pt. „*Sieć Natura - drogą do rozwoju*” wykazała, że mimo posiadania ww. zgody Ministra i umowy z BGK, trzy faktury VAT wystawione w związku z tą umową, na łączną kwotę 26.829,02 zł, które powinny być sfinansowane, w odpowiednich proporcjach, z budżetów środków: europejskich (§ 4307) i krajowych (§ 4309), zostały w całości opłacone przez GDOŚ z krajowych środków

budżetowych (§ 4300). Z tego za dwie faktury zapłacono po 5 i 7 dniach po terminach płatności. Ponadto opisy na fakturach pod względem merytorycznym w zakresie klasyfikacji budżetowej nie były zgodne z klasyfikacją wykazaną w ewidencji księgowej.

Badanie 21 faktur/rachunków, księgowoń oraz zleceń płatności ich dotyczących, a związanych z ww. umową, wykazało m.in., że:

- w 10 przypadkach zlecenia płatności przekazano do BGK w terminach uniemożliwiających ich zrealizowanie w dniach oznaczonych na fakturach, w tym w 5 przypadkach zlecenia nastąpiły już po terminach płatności faktur,
- w 11 przypadkach opisy pod względem merytorycznym na fakturze/rachunku były inne, w zakresie klasyfikacji budżetowej, niż wykazano w ewidencji księgowej lub na „opisie do dokumentu” załączonym do faktury/rachunku,
- w 4 przypadkach nie wskazano daty dokonania sprawdzenia pod względem merytorycznym,
- w 3 przypadkach nie zatwierdzono rachunku pod względem formalno-rachunkowym,
- w 2 przypadkach w księgach rachunkowych ujęto niewłaściwą klasyfikację budżetową w zakresie rozszerzonej analityki,
- w 1 przypadku wskazano w zleceniu płatności niewłaściwy numer umowy o dofinansowanie,
- w 1 przypadku GDOŚ dokonał płatności po terminie.

Zdaniem NIK powyższe działania były nierzetelne.

Ponadto kontrola wykazała, że GDOŚ błędnie wystawiła zlecenie płatności na kwotę 2.089,56 zł, stanowiącą naliczone kary umowne. Jako odbiorcę płatności wskazano Ministerstwo Finansów – centralny rachunek bieżący dochodów budżetu państwa. Ministerstwo Finansów w piśmie z dnia 24 września 2010 r. zakwestionowało takie postępowanie i wezwało GDOŚ do skorygowania błędu poprzez wysłanie do Ministerstwa Finansów prośby o zwrot niesłusznie przekazanych środków, co GDOŚ uczyniła w dniu 28 września 2010 r. Do czasu zakończenia kontroli, GDOŚ nie miała jednak informacji czy środki te zostały zwrócone, co skutkowało ujęciem kwoty naliczonej kary w sprawozdaniu Rb-28 UE rocznym w kolumnie *Wykonanie wydatków* w §4307.

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie w 2010 r., w przeliczeniu na pełne etaty w GDOŚ i w 16 rdoś, wyniosło 1.132 i było wyższe o 213 od przeciętnego zatrudnienia w 2009 r. (919), w tym w GDOŚ (dysponent III stopnia) 158 etatów, tj. 112,9% planowanych, o 18 więcej niż planowano i o 25 więcej niż na koniec 2009 r.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2010 r. w GDOŚ i 16 rdoś wyniosło 4,8 tys. zł i było wyższe o 11,4% od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w 2009 r. W GDOŚ (dysponent III stopnia) przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2010 r. wyniosło 5,6 tys. zł i było wyższe o 10,3% od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w 2009 r.

Najwyższe przeciętne wynagrodzenie w 2010 r. osiągnęły osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe, w wysokości 13.731,49 zł, tj. o 18,5% wyższe niż w 2009 r.

Zrealizowane wydatki na wynagrodzenia wyniosły 67.933,5 tys. zł, tj. 99,9% planu.

W wyniku kontroli stwierdzono, że wynagrodzenia dla osób zajmujących kierownicze stanowiska w GDOŚ, w okresie od stycznia do maja 2010 r., przeliczono na podstawie kwoty bazowej równej 1.835,35 zł, zamiast 1.766,46 zł, określonej na podstawie art. 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. *o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych*⁴. Przeliczenie wynagrodzeń według zawyżonej stawki spowodowało, że w 2010 r. osobom zajmującym kierownicze stanowiska państwowe w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska wypłacono zawyżone wynagrodzenia łącznie o kwotę o 3,9 tys. zł. Ponownego przeliczenia wynagrodzeń za okres od marca 2009 r. do maja 2010 r. dla ww. pracowników dokonano w czerwcu 2010 r. oraz potrącono nadpłatę w wysokości 11,5 tys. zł, w tym 3,9 tys. zł z roku 2010, z ich bieżących wynagrodzeń.

2. Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie z zastrzeżeniami skuteczność funkcjonowania procedur kontroli finansowej, poprawność dowodów i zapisów księgowych oraz zgodność i wiarygodność ksiąg rachunkowych w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Warszawie.

Kontrola wykazała, że:

- stosowany w 2010 r. w GDOŚ system rachunkowości nie był w pełni zgodny z ustawą z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*⁵. I tak:
 - *Zasady (polityka) rachunkowości oraz procedury obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych*, wprowadzone zarządzeniem Nr 24 Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 17 sierpnia 2010 r., nie spełniały wymogów art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c i pkt 4 ww. ustawy, bowiem brak było w nich określenia wersji oprogramowania systemu finansowo-księgowego stosowanej w GDOŚ, sposobu i miejsca przechowywania oraz zabezpieczenia nośników po archiwizacji danych;
 - funkcjonujący system księgowości komputerowej nie wymuszał zamykania miesięcy, istniała możliwość otwarcia wszystkich miesięcy, nie zapewniał kontroli poprawności i sekwencji dat, co NIK ocenia jako nierzetelne;
- w ww. zarządzeniu Nr 24 *w sprawie wprowadzenia Zasad (polityki) rachunkowości oraz procedury obiegu i kontroli dowodów finansowo-księgowych w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska* brak było uregulowania dotyczącego dokumentowania czynności, o których mowa w § 9 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. *w sprawie sprawozdawczości budżetowej*⁶.

Generalny Dyrektor, w trybie art. 59 ust. 2 *ustawy o NIK*, złożył w dniu 8 kwietnia 2010 r. dodatkowe wyjaśnienia, przy których przekazał kopię zarządzenia Nr 14 Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 8 kwietnia 2011 r. *zmieniającego zarządzenie w sprawie wprowadzenia Zasad (polityki) rachunkowości oraz procedurach obiegu i kontroli*

⁴ Dz. U. Nr 219, poz. 1706.

⁵ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 z późn. zm.

⁶ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

dokumentów finansowo-księgowych w GDOŚ. W ww. zarządzeniu przyjęto postanowienia spełniające wymogi art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c i pkt 4 ustawy o rachunkowości oraz ujęto zapis, że „na dowód dokonania kontroli formalno-rachunkowej pracownik odpowiedzialny za sprawdzenie składa swój podpis na sprawozdaniu zbiorczym”, czym uregulowano sposób dokumentowania czynności, o których mowa w § 9 ust. 3 ww. rozporządzenia Ministra Finansów;

- w systemie informatycznym GDOŚ (*moduł Quorum Płace*) w kartotekach pracowniczych oraz w listach płac, nagrody za I i II kwartał 2010 r. dla wszystkich pracowników, uprawnionych do ich otrzymania, zarejestrowano w pozycji służącej do ewidencjonowania dodatkowego wynagrodzenia rocznego, nie zaś w pozycji do tego przeznaczonej, tj. nagrody. Ww. dane, błędnie ujęte w kartotekach i listach płac, zostały prawidłowo zaksięgowane w systemie w ujęciu klasyfikacji budżetowej, tj. w § 4020, skąd generowane były dane do sprawozdań. Kontrola wykazała, że w sprawozdaniach Rb-70 za I i II kwartał oraz Rb-28 za maj i czerwiec 2010 r., dane dotyczące wypłaty nagród i dodatkowego wynagrodzenia rocznego ujęto we właściwych pozycjach. System *Quorum* nie dawał możliwości dokonania korekt błędnych księgowoń po zrealizowaniu list płac, co skutkuje rozbieżnością danych ujętych w poszczególnych modułach systemu.

Z ustaleń kontroli wynika również, że GDOŚ nie dołożyła należytej staranności przy weryfikacji poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych. Badaniu poprawności sporządzania i ewidencji dokumentów księgowych poddano 218 dowodów wylosowanych metodą monetarną (MUS)⁷ o wartości 3.195,5 tys. zł.

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

- 73 zapisy księgowe, tj. 33,5%, posiadały daty dokonania operacji gospodarczych inne niż występowały na dowodach księgowych, z tego 11 zapisów posiadało także daty dowodów księgowych inne niż wynikało to z danych na odpowiednich dowodach księgowych,
- 16 dowodów księgowych, tj. 7,3%, nie zostało opatrzonych pieczęcią wpływu do Kancelarii Biura Dyrektora Generalnego (BDG), a 13 z nich, tj. 6,0%, nie zostało zarejestrowanych w *dzienniku korespondencji wpływającej*, mimo że wszystkie dokumenty finansowo-księgowe wpływające do GDOŚ, zgodnie z *Zasadami (polityką) rachunkowości oraz procedurami obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska*, część 3. *Rejestracja i kontrola dokumentów finansowo-księgowych*, pkt 1, podlegają rejestracji w Kancelarii BDG,
- płatności za 4 faktury, na łączną kwotę 118,1 tys. zł, zostały dokonane z opóźnieniem w stosunku do terminów ich uiszczenia, łącznie o 20 dni,
- w księgach rachunkowych GDOŚ ujęto dwa zdarzenia gospodarcze, dotyczące zakupu uprawnień dla pracowników GDOŚ do przejazdów PKP z ulgą 50%, opłaconych na podstawie pism Dyrektora Generalnego, mimo że pisma te nie spełniały wymogów dowodów księgowych w rozumieniu art. 21 ust. 1 *ustawy o rachunkowości*, zaś otrzymane faktury za wykup ww. uprawnień nie zostały ujęte w księgach rachunkowych,

⁷ MUS (ang. Monetary Unit Sampling) – dobór próby metodą monetarną. Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

- wystąpiły pojedyncze przypadki, gdzie zapis księgowy był niezgodny z dekretacją, zapis księgowy nie posiadał zarejestrowanej daty dokonania operacji gospodarczej oraz daty dowodu księgowego.

Ponadto w wyniku kontroli stwierdzono również, że:

- Główna księgowa GDOŚ (dysponent III stopnia) oraz Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego zatwierdzili do wypłaty 2 faktury na łączną kwotę 3.226,00 zł, mimo że zakupów dokonał pracownik GDOŚ, który nie był upoważniony do zaciągania zobowiązań na rzecz Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska,
- w wykazie zamówień planowanych do zrealizowania przez GDOŚ w 2010 r., sporządzonym w dniu 21 kwietnia 2010 r., nie ujęto zamówień Departamentu Obszaru Natura 2000, zrealizowanych w I kwartale 2010 r.,
- ogłoszenia o udzieleniu dwóch zamówień publicznych zostały zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych po 12 i 44 dniach od podpisania umów, co było niezgodne z art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - *Prawo zamówień publicznych*⁸.

W ocenie NIK były to działania nierzetelne.

3. Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie z zastrzeżeniami sporządzanie przez Generalną Dyrekcję Ochrony Środowiska sprawozdań budżetowych za 2010 r.

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości w sporządzonych przez GDOŚ (dysponent II stopnia) łącznych sprawozdaniach budżetowych: Rb-28, Rb-31 i Rb-70 oraz przez GDOŚ (dysponent III stopnia) w miesięcznym sprawozdaniu Rb-28 według stanu na dzień 31 marca 2010 r.

Badaniami objęto 6 sprawozdań łącznych po dwa: Rb-23 i Rb-27 (za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2010 r. i roczne) oraz Rb-28 (za okres od początku roku do dnia 31 marca 2010 r. i roczne), a także kwartalne sprawozdanie łączne Rb-70 od początku roku do końca kwartału IV 2010 r. oraz sprawozdanie łączne Rb-28 UE roczne. Kontrola ww. sprawozdań wykazała, że sprawozdanie łączne Rb-28 miesięczne za okres od początku roku do dnia 31 marca 2010 r. nie zostało opatrzone datą wpływu i pieczęcią Ministerstwa Środowiska. W korekcie sprawozdania łącznego Rb-70 od początku roku do końca IV kwartału 2010 r. wykazano w rozdziale 90023 planowane zatrudnienie (status zatrudnienia 01), przeciętne wykonanie zatrudnienia i zatrudnienie (status zatrudnienia 03) w liczbach niezgodnych z wykazanymi w sprawozdaniach jednostkowych. Ponadto, w sprawozdaniach łącznych Rb-70 według stanu na 31 grudnia 2010 r. jednostek budżetowych i gospodarstwa pomocniczego oraz w ich korektach wykazano wykonanie wynagrodzenia w złotych i groszach, zamiast w pełnych złotych.

Z ustaleń kontroli wynika również, że sprawozdania jednostkowe, na podstawie których sporządzano łączne sprawozdania Rb-27, Rb-28 – zawierały błędy formalne i rachunkowe. I tak:

- sprawozdanie RDOŚ w Lublinie Rb-27 miesięczne za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2010 r. nie zostało opatrzone pieczęcią i podpisem głównego księgowego,

⁸ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.

- sprawozdanie GDOŚ (dysponent III stopnia) Rb-28 miesięczne za okres od początku roku do dnia 31 marca 2010 r. nie zostało opatrzone datą wpływu i pieczęcią GDOŚ – dysponenta II stopnia,
- w sprawozdaniach RDOŚ w Krakowie i RDOŚ w Rzeszowie Rb-28 miesięcznych za okres od początku roku do dnia 31 marca 2010 r. wykazano zaangażowanie w § 4040 (rozdział 90023) wyższe od wykonania wydatków o odpowiednio 85,9 tys. zł i 55,7 tys. zł.

W ocenie NIK, sporządzenie sprawozdania łącznego Rb-28 na podstawie sprawozdań jednostkowych obarczonych błędami, było działaniem nierzetelnym.

W wyniku przeprowadzonej analizy 18 sprawozdań jednostkowych i 2 sprawozdań łącznych Rb-28 UE rocznych (w tym korekta), stwierdzono, że dane ze sprawozdań jednostkowych zostały prawidłowo przeniesione do sprawozdań łącznych. Korekta sprawozdania łącznego Rb-28 UE została sporządzona w wyniku korekty sprawozdania GDOŚ (dysponenta III stopnia) z dnia 8 marca 2011 r. w zakresie § 4177 – zmniejszenie o 0,2 tys. zł oraz § 4307 – zmniejszenie o 0,7 tys. zł, w związku ze zwrotem środków finansowych na rachunek Ministra Finansów w BGK.

Do sprawozdania rocznego Rb-28 GDOŚ (dysponent III stopnia) sporządzono korektę polegającą na zwiększeniu zobowiązań w §§ 4040, 4110 i 4120 o kwotę ogółem 5,4 tys. zł, wynikających z naliczenia dodatkowego wynagrodzenia rocznego pracownikom uprawnionym do jego otrzymania.

NIK nie wnosi uwag do sporządzonych przez GDOŚ (dysponenta III stopnia) sprawozdań rocznych. Kontrola wykazała, że sporządzone przez GDOŚ sprawozdania budżetowe roczne z wykonania planu dochodów i wydatków (Rb-27 i Rb-28, Rb-28 Programy) oraz stanu należności i zobowiązań (Rb-N i Rb-Z) przekazują prawdziwy i rzetelny obraz dochodów i wydatków w 2010 r., a także należności i zobowiązań na koniec 2010 r.

4. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie zorganizowanie, przeprowadzenie i rozliczenie inwentaryzacji w 2010 r.

Inwentaryzację środków pieniężnych przeprowadzono poprzez potwierdzenie stanu środków pieniężnych na rachunkach bankowych. Mimo że w 2010 r. GDOŚ nie był zobligowany przepisami ustawy o rachunkowości do prowadzenia inwentaryzacji środków trwałych, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska zarządził objęcie inwentaryzacją środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych. Inwentaryzację przeprowadzono zgodnie z harmonogramem, a zakończono ustaleniem i wyjaśnieniem różnic. Sporządzono protokół różnic oraz protokół poinwentaryzacyjny.

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

1. Rozdysponowywanie dla jednostek podległych kwot wydatków zgodnie z *ustawą budżetową*.
2. Rzetelne dokumentowanie zmian dokonywanych w planie finansowym GDOŚ i rdoś.
3. Sporządzanie łącznych sprawozdań budżetowych w oparciu o rzetelne i sprawdzone dane jednostkowe.

4. Zapewnienie poprawnego wprowadzania zapisów księgowych do systemu finansowo-księgowego oraz wzmocnienie kontroli bieżącej w tym zakresie.
5. Zwiększenie nadzoru nad rejestracją i przepływem korespondencji w GDOŚ, w tym w szczególności sposobem i terminowością postępowania z dowodami księgowymi zewnętrznymi obcymi.
6. Uaktualnianie rocznego planu zamówień publicznych zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami.
7. Wyeliminowanie przypadków dokonywania zakupów przez pracowników do tego nieuprawnionych.
8. Dokonywanie płatności związanych z realizacją umów o dofinansowanie, w odpowiedniej proporcji, z budżetu środków europejskich i budżetu środków krajowych.
9. Przekazywanie środków finansowych jednostkom podległym na podstawie złożonych zapotrzebowań.

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.