



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Środowiska

KSI.410.001.02.2019
P/19/001

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/19/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2018 r.
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Katowicach, Plac Grunwaldzki 8-10, 40-127 Katowice
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Jolanta Prażuch, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Katowicach od dnia 22 lutego 2018 r ¹ . (akta kontroli str. 3-5)
<i>Podstawa prawna</i>	Art. 2 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli ²
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Środowiska
<i>Kontroler</i>	Kornel Drabarek, p.o. Wicedyrektor Departamentu Środowiska, upoważnienie do kontroli nr KSI/2/2019 z dnia 10 stycznia 2019 r. (akta kontroli str. 1-2)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2018 r. planu finansowego Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Katowicach (zwanej dalej „RDOŚ”), w zakresie części 41 – Środowisko pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności:

- działania związane z pobieraniem dochodów budżetowych;
- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych;
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2018 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:

- dokonanie analizy wykonania planu dochodów;
- dokonanie analizy realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków;
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych;
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego;

¹ Poprzednio, od dnia 1 lutego 2012 r. do dnia 21 lutego 2018 r. Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Katowicach był Pan Bernard Błaszczuk

- kontrola wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym;
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań.

Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części V. Wyniki kontroli.

III. Charakterystyka kontrolowanej jednostki

Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Katowicach jest państwową jednostką budżetową, obsługującą Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Katowicach – zwanego dalej „Regionalnym Dyrektorem” (dysponent III stopnia) i zapewniającą obsługę i wykonywanie przez Regionalnego Dyrektora zadań wynikających z przepisów ustawy z dnia 3 października 2008 r. *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*³, ze statutu i innych ustaw.

Wykonane w 2018 r. przez RDOŚ dochody budżetowe wyniosły 313,4 tys. zł (plan dochodów na 2018 r. ustalono na 1,0 tys. zł). Zrealizowane wydatki budżetowe wyniosły 5.675,2 tys. zł, co stanowiło 97,6% planu po zmianach. Z budżetu środków europejskich wydatkowano 201,6 tys. zł, tj. 94,6% planu po zmianach.

IV. Ocena

W ocenie⁴ Najwyższej Izby Kontroli wykonanie budżetu państwa przez Regionalną Dyrekcję Ochrony Środowiska w Katowicach w zakresie dochodów było prawidłowe. Znaczne przekroczenie planu dochodów wynikało z dokonanego, na rachunek dochodów budżetu państwa, zwrotu niewykorzystanych środków po rozliczeniu programu „Life+”. W wyniku niewłaściwej organizacji pracy w RDOŚ, tj. podjęciu przez Regionalnego Dyrektora decyzji o niezatrudnieniu w okresie od 1 lutego do 30 czerwca 2018 r. pracownika ds. zamówień publicznych, nastąpiły opóźnienia w prowadzeniu postępowań o udzielenie zamówień publicznych i w konsekwencji RDOŚ nie zrealizowała dwóch zadań⁵ przewidzianych do finansowania ze środków rezerwy celowej budżetu państwa poz. 59 *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej* (dalej: rezerwa celowa poz. 59), o łącznej wartości 76,0 tys. zł (tj. 14,5% przyznanych środków z ww. rezerwy – 523,8 tys. zł).

W toku kontroli stwierdzono nieprawidłowości polegające na niezłożeniu lub zbyt późnym złożeniu wniosków o korekty decyzji Ministra Finansów, dotyczących przyznania środków z rezerwy celowej poz. 59 w łącznej kwocie 75,5 tys. zł, tj. 14,4% środków przyznanych z tej rezerwy, co wynikało m.in. z braku właściwego przepływu informacji w RDOŚ. Zdaniem NIK, wnioski powinny zostać złożone niezwłocznie po stwierdzeniu braku możliwości wykorzystania przyznanych środków.

Osiągnięte w 2018 r. wartości mierników realizowanych zadań, podzadań i działań ujętych w budżecie w układzie zadaniowym, były zbliżone do wartości planowanych.

³ Dz. U. z 2018 r. poz. 2081, ze zm.

⁴ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 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.

⁵ Zadanie pn. „Zakup urządzeń zabezpieczających przez szkodami wyrządzonymi przez drapieżniki” i zadanie pn. „Działania wynikające z planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Cieszyńskie Źródła Tufowe PLH240001” w części obejmującej usuwanie natunków

Jedynie w przypadku zadania 12.2. – Kształtowanie bioróżnorodności, osiągnięta wartość miernika była znacznie niższa od planowanej (36,3%). Przyczyną nieosiągnięcia wartości planowanego miernika (suma zasięgów powierzchniowych zrealizowanych działań wynikających z dokumentów planistycznych i z rocznych zadań rzeczowych – plan 35 ha, wykonanie 12,7 ha) było głównie odstępianie od realizacji zadania dotyczącego usuwania gatunków inwazyjnych w obszarze Natura 2000 Cieszyńskie Źródła Tufowe na powierzchni 20 ha (nie wszczęto postępowania zmierzającego do wyłonienia wykonawcy tego zadania z powodu braku zatrudnienia w RDOŚ pracownika ds. zamówień publicznych w okresie od 1 lutego do 30 czerwca 2018 r.).

W badanej próbie wydatków poniesionych w RDOŚ nie stwierdzono wydatków nielegalnych, niecelowych i niegospodarnych. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły ujęcia w ewidencji księgowej niewłaściwych dat: dowodu księgowego i operacji gospodarczej, braku podpisów osób dokonujących dekretacji dowodów księgowych oraz przypadków błędnego wskazania podstawy prawnej udzielenia zamówień publicznych na dowodach księgowych.

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 z opisem, dekretacją i ewidencjonowaniem dowodów księgowych.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje roczne sprawozdania budżetowe oraz w zakresie operacji finansowych za 2018 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 2018 r.

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Plan dochodów na 2018 r. ustalono na kwotę 1,0 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 313,4 tys. zł i były ponad trzystukrotnie większe od planowanych. Większość zrealizowanych dochodów (99,3%) stanowiła kwota 311,1 tys. zł dotycząca zwrotu na rachunek dochodów budżetu państwa otrzymanych i niewykorzystanych w RDOŚ środków na realizację zadania państwowej jednostki budżetowej, zakwalifikowanego do dofinansowania w ramach programu priorytetowego „Współfinansowanie LIFE+”. Środki te zostały przekazane do RDOŚ za pośrednictwem rezerwy celowej poz. 59 *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej*, z przeznaczeniem na realizację zadania: „Wykonanie zabiegów ochrony przyrody na terenie Specjalnego Obszaru Ochrony Siedlisk Natura 2000 Szachownica.”. W wyniku dokonanego przez RDOŚ rozliczenia, pozostała kwota 311,1 tys. zł, która została zwrócona na rachunek dochodów budżetu państwa. Pozostałe dochody budżetowe w kwocie 2,3 tys. zł pochodziły m.in. z opłat za udostępnienie informacji o środowisku i jego ochronie, sprzedaży zużytych telefonów komórkowych i kary z tytułu nieterminowego wykonania umowy. W 2018 r. w RDOŚ nie było przypadków przedawnienia ani umorzenia należności, a także nie odraczano terminów płatności. Wykazane w sprawozdaniu Rb-27 należności pozostałe do zapłaty (stanowiące w całości zaległości netto) wyniosły 16,1 zł (kwota nieuregulowanych terminowo opłat za udostępnienie informacji o środowisku).

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2018 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie dochodów.

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetowe, określone pierwotnie w planie finansowym RDOŚ w kwocie 5.086,0 tys. zł zostały w trakcie roku zwiększone per saldo o kwotę 727,5 tys. zł, tj. o 14,3% i według planu po zmianach wyniosły 5.813,5 tys. zł. Zmiany w planie wydatków wynikały ze zwiększenia limitu wydatków z rezerw celowych budżetu państwa o łączną kwotę 594,9 tys. zł (po korektach) w wyniku decyzji Ministra Finansów, z tego:

- poz. 16 *Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa* – 71,1 tys. zł;
- poz. 59 *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej* – 523,8 tys. zł

oraz ze zwiększenia planu wydatków na podstawie decyzji Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska o kwotę 132,6 tys. zł (z przeznaczeniem m.in. na wydatki związane ze zmianą siedziby RDOŚ przeprowadzoną w 2018 r. – koszty przeprowadzki, przeniesienia sieci teleinformatycznej itp.).

(akta kontroli str. 6, 38-41, 118-153, 402-410, 468-469)

Zrealizowane w 2018 r. wydatki wyniosły ogółem 5.675,2 tys. zł, tj. 97,6% planu po zmianach i w porównaniu do 2017 r. były wyższe o 59,7 tys. zł, tj. o 1,1%. Główną pozycję wydatków budżetowych stanowiły wydatki bieżące jednostki – 5.663,2 tys. zł, tj. 99,8% ogółu wydatków (z tego 103,6 tys. zł stanowiły wydatki na współfinansowanie projektów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE). Na świadczenia na rzecz osób fizycznych wydatkowano 12,0 tys. zł. W 2018 r. w RDOŚ ze środków budżetu państwa nie planowano i nie realizowano wydatków majątkowych.

W 2018 r. na wynagrodzenia (według sprawozdania o zatrudnieniu i wynagrodzeniach Rb-70) wykorzystano łącznie 3.752,1 tys. zł (w tym na współfinansowanie wydatków ze środków UE kwotę 53,7 tys. zł i z budżetu środków europejskich kwotę 94,7 tys. zł.), tj. 99,6% planu po zmianach. W porównaniu do 2017 r. wydatki na wynagrodzenia były wyższe o 66,9 tys. zł, tj. o 1,8%. Wydatki na nagrody w 2018 r. wyniosły 580,8 tys. zł i stanowiły 15,5% wydatków na wynagrodzenia RDOŚ oraz były wyższe od wydatków na nagrody zrealizowanych w 2017 r. o 119,8 tys. zł. Przeznaczenie w 2018 r. wyższych środków na nagrody było możliwe poprzez uzyskanie oszczędności wynikających ze zmniejszenia stanu zatrudnienia (urlopy macierzyńskie i rodzicielskie).

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 2018 r. w RDOŚ wyniosło 6.028,0 zł i było wyższe w porównaniu do 2017 r. o 7,3% (409,7 zł). Wynikało to z mniejszej liczby osób zatrudnionych w RDOŚ w 2018 r. w porównaniu do 2017 r. i dokonaniem wypłat dodatków zadaniowych dla pracowników przejmujących zadania osób przebywających na urloпах macierzyńskich i rodzicielskich.

Przeciętne zatrudnienie⁶ w 2018 r. wyniosło 52 osoby i było niższe o 5,5% w porównaniu do 2017 r. Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe wyniosły 44,1 tys.

zł (wydatki na umowy zlecenia i o dzieło, obejmujące m.in.: czynności związane z prowadzeniem spraw BHP, przeprowadzenie szkolenia BHP, przeprowadzenie prelekcji na temat: „Sposoby eliminacji zagrożenia dla człowieka ze strony wilka z uwzględnieniem aspektów prawnych eliminacji niebezpiecznych osobników.”).

Na koniec 2018 r. zobowiązania RDOŚ (wg sprawozdania Rb-28) wynosiły 276,3 tys. zł, z czego 229,0 tys. zł (82,9% całości zobowiązań) to zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych. W RDOŚ na koniec 2018 r. nie było zobowiązań wymagalnych.

(akta kontroli str. 48, 105, 108-109, 293-296, 341, 370, 987-988, 989-1040)

Badaniem objęto próbę wydatków na kwotę 694,7 tys. zł (w tym: 635,8 tys. zł ze środków budżetu państwa i 59,0 tys. zł z budżetu środków europejskich), udokumentowaną 56 dowodami księgowymi. Badana próba stanowiła 11,8% wydatków RDOŚ ze środków budżetu państwa i budżetu środków europejskich (5.876,8 tys. zł). Badanie wykazało, że zrealizowane wydatki (dotyczące m.in. wynajmu pomieszczeń, zakupu usług pocztowych i telekomunikacyjnych, opracowania ekspertyz, kosztów wizyt studyjnych, wypłaty odszkodowań za szkody wyrządzone przez zwierzęta chronione, zabiegów ochrony czynnej oraz wykonania ekspertyz, analiz i opinii) zostały dokonane w sposób celowy, legalny i gospodarny.

W RDOŚ sporządzono plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych przewidzianych do przeprowadzenia w 2018 r., który został zamieszczony na stronie internetowej RDOŚ. Roczne sprawozdanie o udzielonych w 2018 r. zamówieniach zostało terminowo przekazane Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych⁷.

Badaniem objęto jedno postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych*⁸ (zwanej dalej „*upzp*”) – w trybie przetargu nieograniczonego (zamówienie dotyczące inwentaryzacji bobra europejskiego *Castor fiber* na terenie województwa śląskiego) oraz dwa zamówienia wyłączone spod stosowania *upzp* (na podstawie art. 4 pkt 8 *upzp*), na: „Wykonanie kompleksowej usługi przeprowadzki zasobów akt i mienia Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Katowicach z dotychczasowej lokalizacji przy ul. Dąbrowskiego 22 w Katowicach do nowej siedziby przy Pl. Grunwaldzkim 8-10 w Katowicach” i „Zamówienie materiałów biurowych na 2018 r.”. W wyniku analizy dokumentacji ww. zamówień stwierdzono, że zostały one przeprowadzone zgodnie z obowiązującymi przepisami (*upzp* i Zarządzeniem Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 3 stycznia 2018 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska i regionalnych dyrekcjach ochrony środowiska⁹). Wydatki poniesione w wyniku realizacji ww. zamówień w 2018 r. wyniosły 45,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 49-96, 306-337, 601-604, 983, 1060-1061)

Środki z rezerw celowych zostały wykorzystane w łącznej kwocie 480,7 tys. zł (80,8% planu), z tego:

- a) z rezerwy – poz. 16 *Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa*, wykorzystano kwotę 71,1 tys. zł (100% planu), z przeznaczeniem na wypłatę odszkodowań wyrządzonych przez chronione gatunki zwierząt;

⁷ Sprawozdanie przekazano w dniu 21 lutego 2019 r. (termin przekazania, zgodnie z art. 98 *upzp* to 1 marca).

⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

- b) z rezerwy – poz. 59 *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej* wykorzystano kwotę 409,6 tys. zł, tj. 78,2% planu po zmianach (523,8 tys. zł). Ze środków ww. rezerwy poniesiono wydatki na:
- działania ochronne w obszarach Natura 2000 i rezerwach przyrody (plan po zmianach 53,4 tys. zł, wykonanie 45,4 tys. zł) – zrealizowano m.in. następujące zadania: „Przerzedzenie podrostu bukowego na stanowiskach śnieżyczki przebiśnieg w rezerwacie przyrody „Dziobaki”, „Wykaszenie runa leśnego w ogrodzeniu cisowym w rezerwacie Cisy nad Liswartą”, „Wykaszenie łąk w rezerwacie „Łęczczok” oraz usuwanie podrostu drzew i krzewów wraz z karczowaniem pni”. Przyczyną niewykorzystania środków w kwocie 8,0 tys. zł było niewyłonienie w przeprowadzonym przetargu wykonawcy zadania: „Działania wynikające z planu zadań ochronnych i działania naprawcze w obrębie siedliska 7220 w obszarze Natura 2000 Cieszyńskie Źródła Tufowe PLH240001”. (w przeprowadzonym postępowaniu nie wpłynęła żadna oferta);
 - działania edukacyjno-informacyjne (plan po zmianach 55,6 tys. zł, wykonanie 48,9 tys. zł) – wykonano i zamontowano 71 tablic informacyjnych na terenie rezerwatów przyrody. Nie wykorzystano kwoty 6,7 tys. zł z powodu odmowy podpisania przez wyłonionego wykonawcę umowy na działanie: „Wykonanie i montaż 20 szt. tablic informujących o strefach, miejscach rozrodu i regularnego przebywania zwierząt objętych ochroną na terenie województwa śląskiego, dla Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Katowicach”;
 - działania wynikające z planów zadań ochronnych dla obszarów „Natura 2000” – plan po zmianach (60,0 tys. zł) został zrealizowany w 100%. Opracowano ekspertyzę przyrodniczą dotyczącą monitoringu zimowego nietoperzy oraz kontrolę stanu zachowania korytarzy i wykonano badanie genetyczne jeźyczki syberyjskiej;
 - zapewnienie właściwego stanu ochrony obszarów cennych przyrodniczo w południowej części województwa śląskiego (plan po zmianach 194,5 tys. zł, wykonanie 158,5 tys. zł). Zrealizowano zadania pn. „Edukacja społeczeństwa w zakresie ekologii i wymagań ochrony dużych drapieżników”, „Opracowanie ekspertyzy przyrodniczej w zakresie dużych drapieżników: niedźwiedzia brunatnego, wilka i rysia w Beskidzie Małym i Beskidzie Sądeckim”, „Opracowanie ekspertyzy przyrodniczej w zakresie pachnicy dębowej i kozioroga dębosza w Beskidzie Śląskim”, „Opracowanie dotyczące monitoringu 13 gatunków ptaków”. Nie wykorzystano kwoty 36,0 tys. zł ze względu na odmowę podpisania przez wykonawcę umowy na zadanie: „Zakup urządzeń zabezpieczających przed szkodami wyrządzonymi przez drapieżniki”.
 - realizację działań wynikających ze sprawowania nadzoru nad obszarami Natura 2000 (plan po zmianach w kwocie 160,3 tys. zł, wykonanie 96,8 tys. zł). Wykonano cztery ekspertyzy i zrealizowano działania ochrony czynnej na siedliskach nieleśnych w dwóch obszarach Natura 2000 (obejmujące usuwanie drzew i krzewów). Niewykorzystanie kwoty 63,5 tys. zł wynikało m.in. z braku wyłonienia wykonawcy zadania „Renowacja gniazda bociana białego w woj. śląskim” (w prowadzonym postępowaniu nie złożono żadnej oferty) oraz z niezawarcia umowy dotyczącej zadania pn. „Działania ochrony czynnej wraz z monitoringiem na siedliskach nieleśnych w obszarze Natura 2000 Suchy Młyn PLH 240016” (wyłoniony przez RDOŚ

wykonawca odmówił podpisania umowy). Wniosek o korektę decyzji Ministra Finansów o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 59 i zmniejszenie planu wydatków (z 108,2 tys. zł do kwoty 55,6 tys. zł) został przekazany przez Regionalnego Dyrektora do Departamentu Ekonomicznego Ministerstwa Środowiska w dniu 21 listopada 2018 r. Regionalny Dyrektor nie otrzymał odpowiedzi na ww. wniosek.

(akta kontroli str. 38-41, 263-265, 563, 559, 605-606)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Regionalny Dyrektor nie wystąpiła o korektę decyzji Ministra Finansów (zmniejszenie planu wydatków) na łączną kwotę 25,5 tys. zł (środki przyznane z rezerwy celowej budżetu państwa – poz. 59), pomimo posiadania informacji o braku możliwości realizacji zadań i wykorzystania środków finansowych w 2018 r. Dotyczyło to:
 - kwoty 10,8 tys. zł na zadanie „Działania ochrony czynnej wraz z monitoringiem na siedliskach nieleśnych w obszarze Natura 2000 Suchy Młyn PLH240016”. Informacja o braku możliwości wykorzystania tych środków była dostępna w RDOŚ już od dnia 31 lipca 2018 r., kiedy to wykonawca poinformował o odmowie zawarcia umowy;
 - kwoty 8,0 tys. zł na zadanie: „Działania wynikające z planu zadań ochronnych i działania naprawcze w obrębie siedliska 7220 w obszarze Natura 2000 Cieszyńskie Źródła Tufowe PLH240001.” – w dniu 14 listopada 2018 r. było wiadomo, że w postępowaniu na to zadanie nie wpłynęła żadna oferta i tym samym nie będzie mogło być ono zrealizowane;
 - kwoty 6,7 tys. zł na zadanie: „Wykonanie i montaż 20 szt. tablic informujących o strefach, miejscach rozrodu i regularnego przebywania zwierząt objętych ochroną na terenie województwa śląskiego, dla Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Katowicach” – w dniu 18 października 2018 r. było wiadomo, że ww. zadanie nie zostanie zrealizowane (wykonawca, którego oferta została uznana za najkorzystniejszą odstąpił od podpisania umowy, natomiast cena drugiej w kolejności oferty przekraczała kwotę, jaką zamawiający zamierzał przeznaczyć na realizację zamówienia).

Regionalny Dyrektor wyjaśniła: „Na dzień sporządzenia wniosku o korektę decyzji Ministra Finansów o uruchomienie środków z rezerwy celowej nr MF/FG2.4143.3.345.2018.MF.4326 z dnia 15 października 2018 r. Główny Księgowy (...) nie otrzymała informacji od wydziału merytorycznego o odmowie zawarcia umowy na działanie pn: „Działania ochrony czynnej wraz z monitoringiem na siedliskach nieleśnych w obszarze Natura 2000 Suchy Młyn PLH 240016”, w związku z czym ogólna kwota korekty rezerwy celowej nie była pomniejszona o kwotę 10 800 zł.”.

W ocenie NIK brak przekazywania tych informacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi świadczy o niewłaściwym funkcjonowaniu mechanizmów kontroli zarządczej w RDOŚ.

Odnosnie do braku wystąpienia z wnioskiem o zmniejszenie planu wydatków w kwocie 8,0 tys. zł na zadanie: „Działania wynikające z planu zadań ochronnych i działania naprawcze w obrębie siedliska 7220 w obszarze Natura 2000 Cieszyńskie Źródła Tufowe PLH240001” i w kwocie 6,7 tys. zł na zadanie:

i regularnego przebywania zwierząt objętych ochroną na terenie województwa śląskiego, dla Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Katowicach”, Regionalny Dyrektor wyjaśniła m.in.: „Wniosek o korektę decyzji Ministra Finansów o uruchomienie środków z rezerwy celowej na zadanie pn. „Działania ochronne w obszarach Natura 2000 i rezerwach przyrody” do decyzji Ministra Finansów z dnia 20 lutego 2018 r. nr MF/FG2.4143.3.16.2018.MF.309 złożony został 25 września 2018 r. (...) Na dzień sporządzenia korekty, Główny Księgowy nie posiadał informacji o możliwości niezrealizowania działania pod nazwą „Działania wynikające z planu zadań ochronnych i działania naprawcze w obrębie siedliska 7220 w obszarze Natura 2000 Cieszyńskie Źródła Tufowe PLH240001.” na kwotę 8.000 zł. Wszczęcie procedury przetargowej w tej sprawie było opóźnione ze względu na brak zatrudnionego pracownika ds. zamówień publicznych. Decyzję o korekcie rezerwy celowej (...) z dnia 13 grudnia 2018 r. RDOŚ w Katowicach otrzymał 20 grudnia 2018 r. W związku z faktem otrzymania tak późno korekty decyzji, nie złożono drugiej korekty do ww. rezerwy celowej. Wniosek o korektę decyzji Ministra Finansów o uruchomienie środków z rezerwy celowej na zadanie pn: „Działania edukacyjno-informacyjne” do decyzji Ministra Finansów z dnia 20 lutego 2018 r. nr MF/FG2.4143.3.14.2018.MF.306 złożony został 5 października 2018 r. (...) Na dzień sporządzenia korekty, Główny Księgowy nie posiadał informacji o możliwości niezrealizowania działania pod nazwą „Oznakowanie granic stref ochrony ostoji gatunków” na kwotę 10.000 zł. Decyzję o korekcie rezerwy celowej (...) z dnia 13 grudnia 2018 r., RDOŚ w Katowicach otrzymał 20 grudnia 2018 r. W związku z faktem otrzymania tak późno korekty decyzji nie złożono drugiej korekty do ww. rezerwy celowej. Ze względu na zaawansowany stan procedowania ww. korekt nie było możliwe wycofanie ich i dokonanie ponownie korekty. Złożenie dodatkowych korekt było możliwe dopiero po otrzymaniu decyzji o korektach ww. rezerw celowych.”. Ponadto Regionalny Dyrektor wyjaśniła: „Nie znam przepisów w tym zakresie, zabraniających składania korekt. W RDOŚ stosowano praktykę nie występowania o korektę w przypadku braku decyzji dotyczącej poprzedniej korekty.”.

W ocenie NIK, działania Regionalnego Dyrektora w powyższym zakresie były nierzetelne. Wystąpienie o korektę decyzji dotyczącej zmian w planie wydatków ze środków rezerw celowych nie wstrzymuje możliwości wystąpienia o kolejną korektę.

(akta kontroli str. 263-265, 470-558, 678-679, 709-779, 783-784, 984-986)

2. Regionalny Dyrektor dopiero w dniu 21 listopada 2018 r. wystąpiła do Ministerstwa Środowiska (wystąpienie to wymagało jeszcze współakceptacji dysponenta II stopnia i akceptacji Zarządu WFOŚiGW w Katowicach) z wnioskiem o korektę decyzji Ministra Finansów¹⁰ (zmniejszenie planu wydatków o kwotę 52,6 tys. zł – dotyczyło to środków z rezerwy celowej budżetu państwa – poz. 59 *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej*), podczas gdy już w dniu 15 października 2018 r. posiadano informację, że brak było możliwości wykorzystania środków w kwocie 50,0 tys. zł w związku z tym, że w postępowaniu dotyczącym wyłonienia wykonawcy zadania: „Renowacja gniazd bociana białego w województwie śląskim” nie wpłynęła żadna oferta.

Regionalny Dyrektor wyjaśniła: „Wniosek o korektę decyzji Ministra Finansów o uruchomienie środków z rezerwy celowej na zadanie pn: „Ochrona

¹⁰ Decyzja nr MF/FG2.4143.3.345.2018.MF.4326 z dnia 15 października 2018 r. (pismo Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska dotyczące zmiany planu wydatków RDOŚ w związku z ww. decyzją Ministra Finansów wpłynęło do RDOŚ w Katowicach w dniu

różnorodności biologicznej i funkcji ekosystemów w województwie śląskim” wysłano dopiero 21 listopada 2018 r., gdyż rezerwę celową RDOŚ w Katowicach otrzymał dopiero 15 października 2018 r. (...) (pismo informujące o przyznanej rezerwie celowej RDOŚ w Katowicach otrzymał 25 października 2018 r.). Ww. korekta mogła być dopiero wysłana po otrzymaniu decyzji na ww. rezerwę celową, której dotyczyła.”

(akta kontroli str. 263-265, 470-558, 678-679, 709-710)

W ocenie NIK, działania Regionalnego Dyrektora dotyczące ww. wniosku w sprawie korekty decyzji Ministra Finansów były nierzetelne.

3. Nie zrealizowano zakupu urządzeń zabezpieczających przed szkodami wyrządzonymi przez drapieżniki (w ramach zadania dotyczącego zapewnienia właściwego stanu ochrony obszarów cennych przyrodniczo w południowej części województwa śląskiego) w związku z tym nie wykorzystano kwoty 36,0 tys. zł, pochodzącej ze środków rezerwy celowej poz. 59. Przyczyną niezrealizowania ww. zadania było zbyt późne wszczęcie postępowania zmierzającego do wyłonienia wykonawcy. Pomimo otrzymania informacji o przyznaniu środków z rezerwy celowej na to zadanie w dniu 5 maja 2018 r (decyzja Ministra Finansów z dnia 26 kwietnia 2018 r.) postępowanie zostało wszczęte dopiero w dniu 29 października 2018 r. W związku z tym wykonawca wyłoniony w przeprowadzonym postępowaniu nie zdołał wykonać dostawy do końca 2018 r.

Regionalny Dyrektor wyjaśniła: „W Wydziale Ochrony Przyrody i Obszarów Natura 2000 w związku z koniecznością realizacji zaplanowanych zadań dofinansowanych ze środków WFOSiGW w Katowicach konieczne było w 2018 r. przygotowanie 14 zapytań ofertowych oraz przeprowadzenie 7 postępowań przetargowych – zgodnie z planem zamówień publicznych na rok 2018. Zapytania ofertowe były przygotowywane sukcesywnie od czerwca 2018 r. w większości przez pracowników Wydziału na podstawie ich wiedzy i doświadczenia. Przeprowadzenie postępowań przetargowych oraz przygotowanie części z zapytań ofertowych ze względu na złożoność wymagało jednak udziału pracownika ds. zamówień publicznych. Pracownik posiadający ww. kwalifikacje został zatrudniony na podstawie umowy-zlecenia z dniem 1 lipca 2018 r. Wówczas na podstawie stopnia pilności wytypowano zadania, co do których postępowania należało wszcząć w pierwszej kolejności. Jako kryterium przyjęto potrzebę rozpoczęcia realizacji zadania w okresie wegetacyjnym, lub terminie pozwalającym na identyfikację gatunków roślin lub zwierząt, których dane zadanie dotyczyło. Pierwsze z postępowań przetargowych zostało ogłoszone 24 lipca 2018 r. a kolejne dwa 10 sierpnia 2018 r. Od 16 sierpnia 2018 r. w RDOŚ Katowice został zatrudniony na pełen etat pracownik ds. zamówień publicznych, co umożliwiło zintensyfikowanie prac w zakresie wyłonienia wykonawców na pozostałe zadania. Opóźnienie w realizacji wskazanego zadania obejmującego zakup urządzeń zabezpieczających przed szkodami wyrządzanymi przez drapieżniki (...) wynikało z braku pracownika ds. zamówień publicznych.”

Regionalny Dyrektor wyjaśniła również: „Brak możliwości zatrudnienia pracownika ds. zamówień publicznych w okresie od 1 lutego 2018 r. do 1 lipca 2018 r. tj. po przejściu 25 stycznia 2018 r. osoby wykonującej te zadania na emeryturę, wynikał z planowanej reorganizacji struktur GDOŚ i RDOŚ. Brak pracownika ds. zamówień publicznych we wskazanym powyżej okresie uniemożliwił wszczęcie procedur zmierzających do wyłonienia wykonawców

opublikowany projekt ustawy o zmianie ustawy o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz ustawy o ochronie przyrody (...), którego celem była reorganizacja struktur GDOŚ i RDOŚ. (...) Zgodnie z dokumentami projekt został wycofany 22 lutego 2018 r., jednakże RDOŚ w Katowicach nie otrzymała oficjalnej informacji o zaprzestaniu procesu reorganizacyjnego GDOŚ i RDOŚ. W sytuacji niepewności czy jednostka będzie funkcjonować nie podejmowano decyzji o zatrudnieniu pracownika ds. zamówień publicznych do wydziału organizacyjno-finansowego, który miał być przekształcony lub zlikwidowany. W czerwcu 2018 r. (...) p.o. Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (...) przekazał ustnie informacje o pozostaniu aktualnych struktur GDOŚ i RDOŚ bez zmian. 12 czerwca 2018 r. podjęto decyzję o wszczęciu procedury naboru na stanowisko głównego specjalisty ds. zamówień publicznych.”.

Ponadto Regionalny Dyrektor wyjaśniła: „O tym, że osoba zatrudniona w RDOŚ ds. zamówień publicznych ma zamiar przejść na emeryturę, wiadomo było już pod koniec 2017 r. I wówczas powinno być przeprowadzone postępowanie dotyczące naboru na to stanowisko. O braku tego naboru zdecydował ówczesny Regionalny Dyrektor. Po objęciu stanowiska Regionalnego Dyrektora podtrzymałam tę decyzję. Pragnę nadmienić, że w I półroczu 2018 r. nie dokonywano naboru na żadne stanowisko pracy do RDOŚ, ze względu na niepewność do przyszłości i struktury RDOŚ. Wg jednego z wariantów (sygnały z jednostki nadrzędnej) z RDOŚ z Katowic, Wrocławia i Opola miała powstać jedna Dyrekcja.”.

(akta kontroli str. 559-562, 608-677, 785, 787-788, 888-922, 984-986)

Według NIK, ww. postępowanie powinno zostać wszczęte niezwłocznie po otrzymaniu informacji o przyznaniu środków z rezerwy, tj. po dniu 5 maja 2018 r (decyzja Ministra Finansów z dnia 26 kwietnia 2018 r.). Wówczas możliwe byłoby ponowne przeprowadzenie postępowania (w przypadku problemów z wyłonieniem wykonawcy). Natomiast w efekcie wszczęcia postępowania w dniu 29 października 2018 r., z terminem składania ofert do 5 listopada 2018 r., było zbyt mało czasu na zrealizowanie zamówienia. Na taką okoliczność wskazywał wykonawca wybrany w ww. postępowaniu. Zdaniem NIK niezrealizowanie ww. zakupów (w skład których wchodziło: pięć zestawów ogrodzeń elektrycznych do ochrony zwierząt hodowlanych przed drapieżnikami, pięć zestawów ogrodzeń elektrycznych do ochrony pasiek pszczelich przed niedźwiedziami i 10 szt. pistoletów hukowych) może spowodować w przyszłości konieczność wypłaty przez Skarb Państwa dodatkowych środków z tytułu odszkodowań za szkody wyrządzone przez chronione gatunki zwierząt. W ocenie NIK było to postępowanie nierzetelne.

4. W przypadku ośmiu dowodów księgowych w księgach rachunkowych RDOŚ nie podano rzeczywistej daty operacji gospodarczej wynikającej z dowodu księgowego (wskazano datę wystawienia dowodu), a w przypadku jednego dowodu podano jako datę wystawienia dowodu datę operacji gospodarczej (łącznie wartość ww. dziewięciu dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych to 99,4 tys. zł). Główny Księgowy RDOŚ w Katowicach wyjaśniła: „W programie finansowym F-K system automatycznie przyjmuje datę wystawienia dokumentu jako datę operacji gospodarczej. Pracownik wprowadzający dokument księgowy do systemu omyłkowo nie dokonał korekty zapisu daty operacji gospodarczej. Omyłka spowodowana była dużą ilością wprowadzonych do systemu dokumentów finansowo księgowych.”

W ocenie NIK było to działanie nierzetelne.

(akta kontroli str. 293-296, 307-330, 372-403)

5. Przy dokonaniu dekretacji (wskazanie kont księgowych i kwot ujętych na ww. kontach) wszystkich badanych dowodów księgowych w RDOŚ (33 wylosowane dowody księgowe i 23 dowody wybrane w sposób celowy) nie zamieszczano podpisu osoby dokonującej ww. dekretacji, a jedynie parafę. Było to niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹, który stanowi: „Dowód księgowy powinien zawierać co najmniej: stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja), podpis osoby odpowiedzialnej za te wskazania.”.

Główny Księgowy RDOŚ wyjaśniła m.in.: „Liczba osób uprawnionych do dekretacji dokumentów pozwala na bezsporną identyfikację osoby, która zadekretowała dany dokument finansowo-księgowy także na podstawie parafy.”. Zdaniem NIK, nie zwalnia to kontrolowanej jednostki od przestrzegania uregulowań prawnych w zakresie sposobu dekretacji dowodów księgowych.

(akta kontroli str. 293-296, 307-330, 372-403)

6. W opisie 19 (na kwotę 248,6 tys. zł) z 56 badanych dowodów księgowych błędnie wskazano podstawę prawną udzielenia zamówienia publicznego. Naczelnik Wydziału Organizacyjno-Finansowego RDOŚ, który dokonał opisu ww. faktur (w zakresie zamówień publicznych) wyjaśnił, że powodem błędnych opisów było powielanie niezaktualizowanej podstawy prawnej.

Ww. dokumenty zostały zaakceptowane pod względem formalno-rachunkowym. Główny Księgowy RDOŚ wyjaśniła, że: „Na etapie zatwierdzania dokumentów finansowo-księgowych nie dokonuje się weryfikacji opisu w zakresie trybu udzielenia zamówienia pod względem formalno-prawnym, gdyż za to odpowiada pracownik przygotowujący zamówienia publiczne”.

Wyjaśnienia Głównego Księgowego RDOŚ pozostają w sprzeczności z postanowieniami Zarządzenia nr 16/2015 Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Katowicach z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie Zasad (polityki) rachunkowości dla Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Katowicach: „Kontrola formalno-rachunkowa dokumentu polega także na stwierdzeniu, czy w opisie dowodu księgowego potwierdzone są przez właściwych pracowników następujące informacje: 1) tryb udzielenia zamówienia publicznego. (...)”.

W ocenie NIK, było to postępowanie nierzetelne.

(akta kontroli str. 116, 307-330, 372-403, 1061)

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 201,6 tys. zł (z tego wydatki na wynagrodzenia osobowe i pochodne w kwocie 142,6 tys. zł, a na zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii oraz zakup usług pozostałych w kwocie 59,0 tys. zł) i stanowiły 94,6% planu po zmianach (213,2 tys. zł) i 141,8% wykonania wydatków ze środków europejskich poniesionych w 2017 r. Zmiany w planie wydatków ze środków europejskich wynikały ze zwiększeń z przeznaczeniem na:

- opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 (76,2 tys. zł);
- inwentaryzacje cennych siedlisk przyrodniczych kraju, gatunków występujących w ich obrębie oraz stworzenie Banku Danych o Zasobach Przyrodniczych (4,0 tys. zł).

RDOŚ (jako „podmiot upoważniony do ponoszenia wydatków kwalifikowanych”) realizowała zadania finansowane z budżetu środków europejskich na podstawie porozumień¹² zawartych ze Skarbem Państwa – Zastępcą Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (beneficjentem projektów „Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000” i „Inwentaryzacja cennych siedlisk przyrodniczych kraju, gatunków występujących w ich obrębie oraz stworzenie Banku Danych o Zasobach Przyrodniczych.”, wnioskowanych do dofinansowania ze środków II osi priorytetowej Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2016–2022).

Realizując w 2018 r. zadanie pn. „Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000”, zwiększono zakres prac o opracowanie planów zadań ochronnych (PZO) dla czterech obszarów, co oznacza, że łącznie w ww. zadaniu RDOŚ odpowiada za przygotowanie PZO dla 10 obszarów Natura 2000¹³. Punktem wyjścia do opracowania PZO dla obszarów Natura 2000 są ekspertyzy, zlecone do wykonania ekspertom zewnętrznym. Umowy dotyczące opracowania ekspertyz dla pierwszych sześciu obszarów zawarto z ich wykonawcami w 2017 r. W roku 2018 wykonawcy prac prowadzili badania terenowe, które były kontrolowane przez RDOŚ. W 2018 r. dokonano odbiorów II etapu ekspertyz dla sześciu obszarów Natura 2000, przeprowadzono warsztaty dla członków Zespołów Lokalnej Współpracy ds. opracowania planów zadań ochronnych dla poszczególnych obszarów Natura 2000 oraz przygotowano dokumentację niezbędną do wszczęcia przetargów na sporządzenie ekspertyz dla kolejnych czterech obszarów.

W ramach realizacji projektu „Inwentaryzacja cennych siedlisk przyrodniczych kraju, gatunków występujących w ich obrębie oraz stworzenie Banku Danych o Zasobach Przyrodniczych”, do zadań RDOŚ należy zlecenie dwóch inwentaryzacji przyrodniczych (ekspertyz) dla obszarów Natura 2000 – Suchy Młyn PLH240016 o pow. 524,3 ha i Łęgi w Lasach nad Liswartą PLH240027 o pow. 234,7 ha. W 2018 r. przygotowano dokumentację niezbędną do wszczęcia przetargu na ekspertyzy dla ww. obszarów (ogłoszenie przetargu planowane jest na I kwartał 2019 r.).

(akta kontroli str. 99, 131, 139-140, 148-153, 280-285, 344-352, 681-708, 782)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

Wydatki poniesione przez RDOŚ zostały ujęte w funkcji 12 – Środowisko. RDOŚ realizowała następujące zadania: 12.1. – System ochrony środowiska i informacji o środowisku i 12.2. – Kształtowanie bioróżnorodności. W ramach zadania 12.1. –

¹² Porozumienie nr 3/2016 w sprawie wspólnej realizacji przedsięwzięcia z dnia 4 października 2016 r. i porozumienie nr 5/BD/2016 w sprawie wspólnej realizacji przedsięwzięcia z dnia 29 września 2016 r.

¹³ Przełom Warty koło Mstowa PLH240026, Lipienniki w Dąbrowie Górniczej PLH240037, Zbiornik Goczałkowicki – Ujście Wisły i Bajerki PLH240039, Łąki w Sławkowie PLH240043, Łąki w Jaworznie PLH240042, Łąki Dąbrowskie PLH240041, Bagno w Korzonku PLH240029, Torfowisko przy Dolinie Kocinki PLH240025, Bagno Bruch koło Pyszowic PLH240035, Torfowisko

System ochrony środowiska i informacji o środowisku (dla tego zadania nie określono miernika) realizowano następujące podzadania:

- 12.1.1. Tworzenie i koordynacja regulacji w zakresie ochrony środowiska oraz informacji o środowisku, dla którego nie określono mierników. W ww. podzadaniu realizowano działanie 12.1.1.3. – Udostępnianie informacji o środowisku, gdzie jako miernik wskazano stopień zrealizowanych w terminie wniosków o udostępnienie informacji o środowisku i jego ochronie. Planowana do osiągnięcia wartość miernika to 100% (475/475), a osiągnięta 100% (354/354);
- 12.1.4. Ochrona przed skutkami zagrożeń. Zaplanowana wartość miernika 2200/2400 (liczba załatwionych w danym roku spraw dotyczących strategicznych ocen oddziaływania na środowisko i ocen oddziaływania przedsięwzięć/liczba spraw rozpatrywanych w danym roku) została osiągnięta na poziomie 90% i 98% (1970/2363).

Realizacja zadania 12.2. – Kształtowanie bioróżnorodności, polegała na podejmowaniu działań z zakresu aktywnej ochrony przyrody w celu ochrony różnorodności biologicznej. W zadaniu tym jako miernik przyjęto sumę zasięgów powierzchniowych zrealizowanych działań wynikających z dokumentów planistycznych i z rocznych zadań rzeczowych (w ha). Planowana wartość ww. miernika to 35 ha, osiągnięto 12,7 ha (36,3%). Przyczyną nieosiągnięcia wartości planowanego miernika było niezrealizowanie zadania dotyczącego koszenia oraz usuwania drzew i krzewów na siedliskach w obszarze Natura 2000 Suchy Młyn – 2,3 ha (ze względu na fakt, iż wykonawca wyłoniony do realizacji tego zadania odmówił zawarcia umowy¹⁴) oraz niezrealizowanie zadania dotyczącego usuwania gatunków inwazyjnych w obszarze Natura 2000 Cieszyńskie Źródła Tufowe – 20 ha (nie wszczęto postępowania zmierzającego do wyłonienia wykonawcy tego zadania). Środki finansowe na realizację działania polegającego na usuwaniu gatunków inwazyjnych w obszarze Natura 2000 Cieszyńskie Źródła Tufowe zostały przyznane decyzją Ministra Finansów z dnia 22 marca 2018 r., na podstawie wniosku RDOŚ z dnia 7 lutego 2018 r.

W ramach zadania 12.2. – Kształtowanie bioróżnorodności realizowano jedno podzadanie, tj. 12.2.1. – Ochrona przyrody i krajobrazu (w 2018 r. osiągnięto planowaną wartość miernika dla tego podzadania – liczba zrealizowanych przedsięwzięć zmierzających do utrzymania, odtworzenia lub wzbogacenia zasobów przyrody – 3). W ramach tego podzadania realizowano następujące działania: 12.2.1.1. – Formy ochrony przyrody (miernik: liczba zarządzeń oraz rozporządzeń w sprawie ustanowienia planów zadań ochronnych lub planów ochrony dla obszarów Natura 2000/łączna liczba obszarów Natura 2000 (szt.) – plan: 21/987, wykonanie 17/987), 12.2.1.2. – Reglamentacja działań wpływających na ochronę terenów przyrodniczo cennych oraz ochronę gatunkową (miernik: liczba rozstrzygnięć administracyjnych w danym roku/liczba spraw administracyjnych wszczętych w danym roku (szt.) plan 2300/2400, wykonanie 3010/3263) i 12.2.1.3. – Rekompensata szkód powodowanych przez zwierzęta chronione (miernik: liczba zrekompensowanych szkód/liczba oszacowanych i zakwalifikowanych do wypłat szkód w danym roku – plan 46/50, wykonanie 46/46). W RDOŚ w Katowicach posiadano bazę danych, umożliwiającą ustalenie wartości mierników przyjętych w budżecie zadaniowym. W RDOŚ dokonywano zmian planowanej wartości

¹⁴ Wykonawca nie uzyskał zgód właścicieli działek położonych na obszarze realizacji zadania pn.: Działania ochrony czynnej wraz z monitorinżem siedlisk nieleśnych w obszarze Natura 2000

mierników w przypadku zwiększenia planu wydatków zadania/podzadania/działania ze środków rezerw celowych (w przypadku, gdy zmiana miała wpływ na wartość miernika).

(akta kontroli str. 272-273, 368, 442-460, 470-600, 606, 678-679, 709-710, 789-801, 1041-1059)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Niezrealizowanie zaplanowanego na 2018 r. zadania: „Działania wynikające z planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Cieszyńskie Źródła Tufowe PLH240001” w części obejmującej usuwanie gatunków inwazyjnych i ekspansywnych, pomimo otrzymania środków w kwocie 40,0 tys. zł z rezerwy celowej poz. 59 (decyzja Ministra Finansów z dnia 22 marca 2018 r.). W 2018 r., w skutek niewłaściwej organizacji pracy (m.in. niezatrudnienia w RDOŚ w okresie od 1 lutego do 30 czerwca 2018 r. pracownika ds. zamówień publicznych) nie wszczęto procedury zmierzającej do wyłonienia wykonawcy tego zadania. We wniosku RDOŚ z dnia 7 lutego 2018 r., dotyczącym uruchomienia środków z rezerwy celowej poz. 59 podano m.in., że planuje się ogłoszenie przetargu w II kwartale 2018 r.

Regionalny Dyrektor wyjaśniła: „Środki finansowe na realizację zadania „Usuwanie gatunków inwazyjnych i ekspansywnych w obszarze Natura 2000 Cieszyńskie Źródła Tufowe PLH240001” w kwocie 40.000,00 zł zostały przyznane decyzją Ministra Finansów (...) z dnia 22 marca 2018 r. W okresie od lutego 2018 r. do końca czerwca 2018 r. w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Katowicach brak było pracownika ds. spraw zamówień publicznych. Od 1 lipca 2018 r. do 15 września 2018 r. zatrudniona była osoba na umowę zlecenie, a od 16 sierpnia 2018 r. zatrudniono pracownika na etacie. Jednocześnie zasadniczą część tego zadania miała być ukierunkowana na usuwanie inwazyjnego gatunku rośliny niecierpka drobnokwiatowego. Dla przedmiotowej części działania, ze względu na korzystne warunki atmosferyczne w 2018 r. obserwowano znaczne przyspieszenie sezonu wegetacyjnego, a tym samym wcześniejszy rozwój roślin planowanych do usuwania. Dlatego mając na uwadze termin, w którym uzyskano rezerwę celową niezbędną do wszczęcia procedury wyłonienia wykonawcy zadania, a także fakt, że rośliny się już obsiały i były w stanie zamierania, realizowanie prac nie przyniosłoby zaplanowanych efektów ekologicznych. Okoliczności tej nie można było przewidzieć na etapie przygotowywania wniosku o dofinansowanie. W związku z powyższym oraz brakiem możliwości przeprowadzenia postępowania przetargowego, odstąpiono od realizacji i nie wszczęto postępowania na ww. zadanie.”

W efekcie braku realizacji zadania nie osiągnięto planowanej wartości miernika w zadaniu 12.2. – Kształtowanie bioróżnorodności, gdzie jako miernik przyjęto sumę zasięgów powierzchniowych zrealizowanych działań wynikających z dokumentów planistycznych i z rocznych zadań rzeczowych (w ha). Plan wartości ww. miernika to 35 ha, z czego zadanie obejmujące „Działania wynikające z planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Cieszyńskie Źródła Tufowe PLH240001” (20 ha) stanowiło 57,1% planu.

Nie zrealizowano także postanowień załącznika nr 5 do zarządzenia nr 38/2013 Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Katowicach z dnia 31 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Cieszyńskie Źródła Tufowe PLH240001, zgodnie z którym działania

ochronne mające na celu ograniczenie rozprzestrzeniania się obcych gatunków inwazyjnych lub gatunków ekspansywnych powinny być realizowane: „Corocznie, począwszy od drugiego roku obowiązywania planu”.

(akta kontroli str. 272-273, 789-815, 923-982)

2. We wniosku o korektę decyzji Ministra Finansów o uruchomienie środków z rezerwy celowej, obejmującym m.in. zmniejszenie wydatków przeznaczonych na działanie pn. „Usuwanie gatunków inwazyjnych i ekspansywnych dla obszaru Natura 2000 Cieszyńskie Źródła Tufowe PLH240001” (40,0 tys. zł) podano nierzetelną informację, że przyczyną korekty jest rezygnacja z działania w związku z brakiem wyłonienia wykonawcy. Faktyczną przyczyną braku realizacji tego zadania było niewszczęcie w planowanym terminie postępowania w sprawie wyłonienia wykonawcy i w efekcie odstąpienie od jego realizacji.

Regionalny Dyrektor wyjaśniła m.in.: „Zastosowano (...) skrót myślowy. Rzeczywiście powinno się (...) umieścić zapis, że odstąpiono od realizacji ww. zadania, natomiast nie miał tutaj miejsca „brak wyłonienia wykonawcy.”.

(akta kontroli str. 49-66, 272-273, 984-986)

Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, wydatki z budżetu państwa i budżetu środków europejskich zostały poniesione celowo i gospodarnie. Należy jednak podkreślić, że w wyniku niewłaściwej organizacji pracy w RDOŚ nie zrealizowano części zadań przewidzianych do finansowania ze środków rezerwy celowej budżetu państwa poz. 59.

3. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych RDOŚ za rok 2018:

- 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 Wspólną Politykę Rolną (Rb-28 Programy);
 - z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (RB-BZ1);
 - sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (RB-28 UE);
- a także:
- kwartalnego sprawozdania o zatrudnieniu i wynagrodzeniach od początku roku do końca czwartego kwartału 2018 r. (Rb-70);
 - sprawozdania finansowego za IV kwartał 2018 r. o stanie:
 - a) należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N);
 - b) zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Dane wykazane w wyżej wymienionych sprawozdaniach wynikały z ewidencji księgowej prowadzonej w RDOŚ. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo oraz prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym.

(akta kontroli str. 113-117, 365-371, 411-420, 461-467)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie, sporządzone przez kontrolowaną jednostkę, sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych.

VI. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, wnosi o:

- 1) występowanie z wnioskiem o korektę decyzji dotyczących środków z rezerw celowych budżetu państwa niezwłocznie po stwierdzeniu braku możliwości wykorzystania środków finansowych przyznanych tymi decyzjami;
- 2) wszczynanie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w terminach umożliwiających realizację zadań;
- 3) wyeliminowanie przypadków:
 - błędnego wskazywania na dowodach księgowych podstawy prawnej udzielenia zamówienia publicznego;
 - zapisywania w księgach rachunkowych błędnych dat dowodu księgowego i operacji gospodarczej;
 - niezamieszczania na dowodach księgowych podpisu osoby dokonującej ich dekretacji.

VII. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora 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 proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 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 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska

Dyrektor
Anna Krzywicka



Kontroler
Kornel Drabarek
p.o. wicedyrektor