



GENERALNY DYREKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

Piotr Otawski

Warszawa, 08 sierpnia 2025 r.

ZBF.0911.2.2024

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 6 ust. 3 ustawy z 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 224), działając na podstawie upoważnienia Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 14 października 2024 r. znak: BP-RP.011.71.2024.ASB, Zespół ds. Budżetu i Finansów przeprowadził w okresie od 22 października 2024 r. do 31 marca 2025 r., w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gorzowie Wielkopolskim, adres: ul. Jagiellończyka 13, 66-400 Gorzów Wielkopolski, zwanej w dalszej części również RDOŚ Gorzów Wielkopolski, kontrolę w zakresie wydatków na wynagrodzenia, w tym prowadzenia ewidencji księgowej, sposobu sporządzania sprawozdań, zasad angażowania wydatków za okres 1 stycznia 2021 r. – 31 grudnia 2023 r.

W okresie objętym kontrolą od 10 kwietnia 2019 r. do 24 lutego 2023 r. oraz od 1 kwietnia 2023 do 21 marca 2024 r. kierownikiem jednostki kontrolowanej był pan Józef Kruczkowski. Od dnia 3 marca 2023 r. do 31 marca 2023 r. obowiązki kierownika jednostki kontrolowanej pełnił pan **Andrzej Korzeniowski**.

W związku z ustaleniami dokonanymi w trakcie kontroli oraz ocenami badanej działalności, przedstawiam Projekt wystąpienia pokontrolnego.

O przeprowadzeniu kontroli dokonano wpisu do księgi ewidencji kontroli nr 5/2024.

I. Ustalenia wstępne:

W Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gorzowie Wielkopolskim zasady gospodarki finansowej w okresie objętym kontrolą zostały uregulowane do 31 grudnia 2022 r. Zarządzeniem nr 5/2018 Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 9 lutego 2018 r. w sprawie polityki rachunkowości oraz procedur obiegu i kontroli dokumentów finansowo - księgowych w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gorzowie Wielkopolskim, od 1 stycznia 2023 r. Zarządzeniem nr 4/2023 Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 27 stycznia 2023 r. w sprawie polityki rachunkowości oraz procedur obiegu i kontroli dokumentów finansowo-

księgowych w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gorzowie Wielkopolskim,,
zwanymi dalej *Polityką rachunkowości*.

II. Definicje, informacje:

Przywołane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego akty prawa powszechnie obowiązującego zostały użyte z zastosowaniem poniższych skrótów:

- ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120 z późn. zm.), *zwana dalej ustawą o rachunkowości*,
- ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024, poz. 1530, z późn. zm.), *zwana dalej ustawą o finansach publicznych*,
- rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2022 r., poz. 513 z późn. zm.), *zwane dalej rozporządzeniem w sprawie klasyfikacji*,
- rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 stycznia 2025 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 454), *zwane dalej rozporządzeniem w sprawie sprawozdawczości budżetowej*,
- rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2020, poz. 342 z późn. zm.), *zwane dalej rozporządzeniem w sprawie rachunkowości*.

III. Ustalenia szczegółowe kontroli:

a) Kontroli poddano:

- a. wybrane dokumenty dotyczące wydatków na wynagrodzenia,
- b. wydruki z ewidencji księgowej i pozabilansowej dotyczące wydatków na wynagrodzenia;
- c. sposób prowadzenia ewidencji bezpośrednio w systemie finansowo-księgowym,
- d. plan zatrudnienia.
- e. *Politykę rachunkowości*.

b) Ocena ogólna:

- a. Dowody księgowe są prawidłowo opisane i zatwierdzane do wypłaty przez osoby upoważnione.
- b. Księgi rachunkowe w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gorzowie Wielkopolskim są prowadzone na bieżąco. W trakcie kontroli ujawniono brak dokumentu będącego podstawą ujmowania zaangażowania wydatków w ewidencji pozabilansowej. Ewidencja wydatków na kontach pozabilansowych planu i zaangażowania prowadzona jest na bieżąco w ciągu roku.

- c. Plan zatrudnienia nie ma ustalonej formy.
 - d. W RDOŚ w Gorzowie Wielkopolskim wyciągi bankowe nie są księgowane w odrębnym rejestrze. Nie są również księgowane automatycznie z wykorzystaniem funkcji dostępnych w programie.
- c) Opis stanu faktycznego w zakresie obszaru poddanego kontroli:

III. a) a. Ustalenia kontroli w zakresie kontrolowanych dokumentów:

1. Lista Płac nr 1/2022, data sporządzenia dnia 27 stycznia 2022 r. w RDOŚ Gorzów Wielkopolski – na potrzeby kontroli sprawdzono część tytułową listy płac oraz część z podpisami osób uprawnionych do sporządzania, weryfikacji i akceptacji listy płac.
Ze względu na przepisy związane z Ogólnym rozporządzeniem o ochronie danych osobowych (RODO), który jest dokumentem określającym ramy prawne przetwarzania danych osobowych w Europie i wszedł w życie 25 maja 2018 r., nie kontrolowano listy płac w zakresie osobowym.
 - a. Kontrolowana Lista Płac nr 1/2022 z dnia 27.01.2022 r. – została wydrukowana z modułu qmRP systemu Quorum 2021/4/PS3, producentem programu jest QNT Systemy Informatyczne Sp. z o.o.
 - b. Lista Płac nr 1/2022 z dnia 27.01.2022 r. – została sporządzona dla pracowników korpusu służby cywilnej zatrudnionych w RDOŚ Gorzów Wielkopolski.
 - c. Data sporządzenia 27.01.2022 r. i data wydruku 27.01.2022 r., Listy Płac nr 1/2022.
 - d. Lista płac nr 1/2022 z dnia 27.01.2022 r., sporządzono dla:
 - 41 osób,
 - 38,0333 etatów
 - e. Lista płac nr 1/2022 z dnia 27.01.2022 r., opatrzone czterema podpisami:
 - Pani Aneta Jakubowska – Starszy Specjalista w wydziale Organizacyjno-Finansowym (pieczęć imienna wraz z podpisem)
 - Pani Anna Chmielińska – Główny Specjalista w wydziale Organizacyjno-Finansowym (pieczęć imienna wraz z parafką)
 - Pan Andrzej Korzeniowski – Zastępca Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, Regionalny Konserwator Przyrody w Gorzowie Wielkopolskim, z up. Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gorzowie Wielkopolskim (pieczęć imienna wraz z parafką)
 - Pani Justyna Kołodziejska – Główny Księgowy (pieczęć imienna wraz z podpisem).

2. Lista Płac nr 1/2023, data sporządzenia dnia 26 stycznia 2023 r. w RDOŚ Gorzów Wielkopolski – na potrzeby kontroli sprawdzono część tytułową listy płac oraz część z podpisami osób uprawnionych do sporządzania, weryfikacji i akceptacji listy płac.
- a. Kontrolowana Lista Płac nr 1/2023 z dnia 26.01.2023 r. – została wydrukowana z modułu qmRP systemu Quorum 2023/1P.
 - b. Lista Płac nr 1/2023 z dnia 26.01.2023 r. – została sporządzona dla pracowników korpusu służby cywilnej zatrudnionych w RDOŚ Gorzów Wielkopolski.
 - c. Data sporządzenia 26.01.2023 r. i data wydruku 26.01.2023 r., Listy Płac nr 1/2023.
 - d. Lista płac nr 1/2023 z dnia 26.01.2023 r., sporządzono dla:
 - 44 osób,
 - 41,9333 etatów
 - e. Lista płac nr 1/2023 z dnia 26.01.2023 r., opatrzone czterema podpisami:
 - Pani Aneta Jakubowska – Starszy Specjalista w wydziale Organizacyjno-Finansowym (pieczęć imienna wraz z podpisem)
 - Pani Anna Chmieleńska – Naczelnik Wydziału Organizacyjnego oraz Informacji o Środowisku (pieczęć imienna wraz z parafką)
 - Pan Andrzej Korzeniowski – Zastępca Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, Regionalny Konserwator Przyrody w Gorzowie Wielkopolskim, z up. Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gorzowie Wielkopolskim (pieczęć imienna wraz z parafką)
 - Pani Justyna Kołodziejska – Główny Księgowy (pieczęć imienna wraz z podpisem).

W czasie kontroli stwierdzono, iż wyżej wymienione listy płac nie zawierają informacji:

- która z osób odpowiedzialna jest za sporządzenia listy płac,
- która z osób sprawdziła listę płac pod względem rachunkowym i daty sprawdzenia,
- która z osób sprawdziła listę płac pod względem formalnym i daty sprawdzenia.

Pod sprawdzanymi listami płac widnieją podpisy Głównego Księgowego Jednostki i kierownika Jednostki, bez informacji pisemnej o zatwierdzeniu list płac do wypłaty i daty zatwierdzenia do wypłaty. Niemniej jednak podpisy zostały dokonane przez właściwe osoby.

W punkcie 7 działu Dokumentacja zatrudnienia i płac *Polityki rachunkowości*, wymienione są zasady sporządzania i zatwierdzania list płac na poszczególnych etapach ich sporządzania.

III. a) b. Ustalenia kontroli w zakresie ewidencji pozabilansowej:

Zbadano wydruki z kont pozabilansowych dotyczących planu 980, 982 oraz kont pozabilansowych dotyczących zaangażowania 998 i 983. Z analizy wydruków wynika, że plan wynagrodzeń ujmowany jest po stronie Wn w kwotach zgodnych z planem finansowym. Na bieżąco dokonywane były zapisy korygujące na podstawie decyzji GDOŚ. Po stronie Ma na bieżąco dokonywane były zapisy w kwotach wydatków.

Podstawą zaangażowania jest plan i odpowiednio jego zmiany na podstawie decyzji GDOŚ a nie dokument, z którego wynika spodziewane wydatkowanie środków na wynagrodzenia do końca roku. Wyjątkiem jest rozliczenie pomocy technicznej. Po stronie Wn na bieżąco dokonywane były zapisy w kwotach wydatków.

III. a) c. Ustalenia kontroli w zakresie korzystania z systemu finansowo-księgowego:

RDOŚ w Gorzowie Wielkopolskim korzysta z systemu Quorum 2021/4/PS3. Producentem programu jest QNT Systemy Informatyczne Sp. z o.o. W jednostce nie korzysta się jednak w pełni z funkcjonalności systemu. System księgowy umożliwia automatyczne księgowanie wyciągów bankowych w odrębnym rejestrze, co zapobiega błędom poprzez bieżącą kontrolę stanu środków na rachunkach bankowych.

III. a) d. Ustalenia kontroli w zakresie planu zatrudnienia:

W kwartalnych sprawozdaniach Rb-70 o stanie zatrudnienia i wynagrodzeniach podaje się plan zatrudnienia i stan zatrudnienia. W RDOŚ w Gorzowie Wielkopolskim plan zatrudnienia był ustalany przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska i ustnie przekazywany dla potrzeb sprawozdawczych. Z wyjaśnień głównej księgowej Katarzyny Delikowskiej wynika, że nie sporządzano żadnego dokumentu. Plan zatrudnienia w sprawozdaniu Rb-70 uzupełniała ówczesna główna księgowa na podstawie informacji pozyskiwanych z kadr ustnie. Brak sformalizowanego planu zatrudnienia w ocenie kontrolujących nie pozwala na obiektywną identyfikację wakatów i ustalenie optymalnego zatrudnienia w ramach posiadanego limitu wynagrodzeń. Naczelnik Wydziału Organizacyjnego oraz Informacji o Środowisku wyjaśniła, że w jednostce każdego roku odbywają się narady robocze dyrekcji z główną księgową i naczelnikami wydziałów. Na spotkaniach podsumowujących poszczególne kwartały jest przeprowadzana analiza zatrudnienia oraz budżetu wynagrodzeń i omawiane są potrzeby poszczególnych wydziałów, co do zwiększenia etatów oraz możliwości finansowe jednostki. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska podejmuje decyzję, czy plan zatrudnienia ulega zmianie. Od początku istnienia Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gorzowie Wielkopolskim zaplanowano zatrudnienie na poziomie 40 etatów w korpusie służby cywilnej oraz 2 etaty poza korpusem (dyrekcja). Podział 40 etatów

na konkretne wydziały kształtował się następująco: Wydział Ochrony Przyrody i Obszarów Natura 2000 – 16 etatów, Wydział Ocen Oddziaływania na Środowisko – 12 etatów, Wydział Zapobiegania i Naprawy Szkód w Środowisku oraz Informacji o Środowisku i Zarządzania Środowiskiem – 4 etaty, Wydział Organizacyjno-Finansowy – 8 etatów. W następstwie reorganizacji jednostki i zmniejszenia liczby Wydziałów podział etatowy podział uległ zmianie: Wydział Ochrony Przyrody i Obszarów Natura 2000 – 16 etatów, Wydział Ocen Oddziaływania na Środowisko – 16 etatów, Wydział Organizacyjno-Finansowy – 8 etatów. W sprawozdaniu Rb-70 za 2023 r. wykazano plan etatów w wysokości 41,43 w korpusie służby cywilnej, czyli odmiennie od ustalonego na roboczo planu wyjściowego.

III. a) e. Ustalenia kontroli w zakresie *Polityki rachunkowości*:

Polityka rachunkowości jest aktem bardzo obszernym. Już w preambule niewłaściwie powołano podstawę prawną. Podstawą prawną do opracowania zasad rachunkowości jest jedynie art. 10 ust. 2 ustawy o rachunkowości. Pozostałe wymienione przepisy nie odnoszą się do obowiązku, regulują natomiast szeroko rozumiane zasady gospodarki finansowej jednostek budżetowych. Nie ma zatem uzasadnienia aby regulować te zasady ponownie w polityce rachunkowości. W *Polityce rachunkowości* uregulowano również procedurę obiegu i kontroli dokumentów, co nie jest zasadne. Dokumenty te powinny być rozdzielone celem identyfikacji zasad rachunkowości obowiązujących w jednostce od obiegu dokumentów. Dodatkowo dodanie do *Polityki rachunkowości* w formie załączników wykazów osób upoważnionych do podpisywania dokumentów wymusza zmianę aktu każdorazowo w przypadku zmiany tych osób, co występowało wielokrotnie. W *Polityce rachunkowości* nie określono okresu sprawozdawczego, zatem nie wypełniono obowiązku z ustawy o rachunkowości. Okres ten powinien być wskazany jednoznacznie, a nie odnosić się do obowiązków sprawozdawczych. Jednostka budżetowa nie może określić okresu sprawozdawczego innego niż miesiąc. W przypadku jednostek budżetowych okresem sprawozdawczym jest miesiąc, co wynika z § 26 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie rachunkowości*, bez względu na terminy i częstotliwość sporządzania sprawozdań. Podanie definicji dla środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych itd. nie znajduje podstawy prawnej. Pojęcia te są już zdefiniowane w ustawie o rachunkowości. Za nieuzasadnione uważam również ustalanie zasad stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych. Również sprawozdania, do których sporządzania zobowiązana jest jednostka wynikają z przepisów powszechnie obowiązujących. Zasady ich sporządzania wynikają z tych przepisów. Powielanie tych zapisów nie znajduje uzasadnienia. Do ustalenia zasad sporządzania został upoważniony minister właściwy ds. finansów publicznych, zgodnie z delegacją ustawową.

Sprawozdanie finansowe nie obejmuje informacji o publikacji bilansu. Zakres sprawozdania finansowego uregulowany jest w § 23 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie rachunkowości*, który to akt prawny reguluje również zasady sporządzania sprawozdania finansowego.

Za pozbawione podstawy prawnej uważam ustalanie przez RDOŚ zasad realizacji zadań finansowanych przez fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Zasady te określają fundusze, MKiŚ oraz w części proceduralnej – MF.

Zalecenia pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli wnoszę o:

1. zawieranie na listach płac informacji:
 - kto jest odpowiedzialny za sporządzenia listy płac,
 - kto sprawdził listę płac pod względem rachunkowym i daty sprawdzenia,
 - kto sprawdził listę płac pod względem formalnym i daty sprawdzenia
2. Pełne wykorzystanie funkcjonalności systemu Quorum 2021/4/PS3
3. Formalizacje przepływu informacji pomiędzy komórkami RDOŚ w zakresie spraw kadrowych.
4. Utworzenie planu zatrudnienia w jednostce.
5. Uproszczenie polityki rachunkowości.

POUCZENIE

Zgodnie z art. 49 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, proszę o poinformowanie w terminie 48 dni od otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości..

Agnieszka Szymczak-Guzik, główna księgowa II stopnia GDOŚ

imię i nazwisko kierującej komórką organizacyjną, stanowisko

Agnieszka Szymczak-Guzik, główna księgowa II stopnia GDOŚ,

Katarzyna Mierzejewska, główny specjalista

Piotr Otawski
Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska
/ – dokument podpisany elektronicznie – /