



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Wojciech Kutyla

KSI-4101-003-04/2014

P/14/057

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/057 – Wykonywanie przez państwowe jednostki budżetowe zadań dofinansowanych z rezerwy celowej utworzonej w budżecie państwa na podstawie ustawy – Prawo ochrony środowiska
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli, Departament Środowiska.
Kontrolerzy	Jacek Szymański, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89640 z dnia 3 września 2014 r. Tomasz Józefowicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89639 z dnia 3 września 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, zwane dalej „MF”, lub „Ministerstwem” 00–916 Warszawa, ul. Świętokrzyska 12.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mateusz Szczurek, Minister Finansów od 27 listopada 2013 r., a poprzednio Jan Vincent-Rostowski.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Minister Finansów, realizując uprawnienia określone w art. 153 i 154 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹, wydawał w okresie objętym kontrolą (2013 r. – I półrocze 2014 r.), decyzje o zapewnieniu finansowania oraz o uruchomieniu środków z rezerwy celowej poz. 59 utworzonej na dofinansowanie realizowanych przez państwowe jednostki budżetowe zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli organizacja procesu wydawania tych decyzji i ewidencjonowania środków tworzących rezerwę celową poz. 59 nie uwzględniała faktu, że jest to rezerwa szczególna utworzona ze środków pozabudżetowych, podlegających rozliczeniu z właściwymi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej. W ocenie NIK, Minister Finansów niezgodnie z celem utworzenia rezerwy celowej poz. 59, wydawał decyzje uruchamiające środki z tej rezerwy na finansowanie składek do organizacji międzynarodowych, na pokrycie których środki określone były w ustawach ośrołubudżetowych.²

Uzasadnienie oceny ogólnej

W Ministerstwie Finansów, przy weryfikacji wniosków o zapewnienie finansowania lub o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 59 stanowiących podstawę wydania decyzji Ministra Finansów, stosowano standardowe zasady procedowania.

¹ Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową.

Nieuwzględnienie szczególnego charakteru tej rezerwy spowodowało, że decyzje wydawane były nawet po upływie ok. 130 dni od daty wpływu wniosku do MF. Przy weryfikacji wniosków w MF analizowano zasadność realizacji zadań i ich koszty, czyli powielano czynności kontrolne przeprowadzone już przez właściwe fundusze i dysponentów części budżetowych, zgodnie z kompetencjami określonymi w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2010 r. w sprawie gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Ochrony środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej³ (zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie gospodarki finansowej funduszy”). Należy zwrócić uwagę, że długi proces weryfikacji wniosków zagrażał terminowej realizacji zadań wykonywanych przez państwowe jednostki budżetowe.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja procesu i funkcjonowanie procedur wydawania decyzji o zapewnieniu finansowania lub o uruchomieniu środków z rezerwy celowej poz. 59.

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą działania związane z opracowywaniem projektów decyzji Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania lub o uruchomieniu środków z rezerwy celowej poz. 59 (decyzje w sprawie zmian w budżecie państwa) realizowane były przez Departament Budżetu Państwa (zwany dalej DBP) i Departament Polityki Regionalnej i Rolnictwa (zwany dalej DPRiR). Na podstawie Regulaminu Organizacyjnego Ministerstwa Finansów, stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 34 Ministra Finansów z dnia 11 lipca 2014 r., od 9 lipca 2014 r. zadania DPRiR zostały przypisane do realizacji przez Departament Finansowania Sfery Gospodarczej (zwany dalej DFSG).

(dowód: akta kontroli str.198-205, 547-600)

Obowiązki m.in. dyrektorów departamentów, w zakresie kontroli zarządczej, zostały określone w zarządzeniu nr 49 Ministra Finansów z dnia 9 grudnia 2013 r. w sprawie kontroli zarządczej⁴ (a poprzednio w zarządzeniu nr 49 Ministra Finansów z dnia 1 grudnia 2011 r. w sprawie systemu kontroli zarządczej⁵). Stosownie do przedmiotowych przepisów dyrektor departamentu jest odpowiedzialny za monitorowanie realizacji zadań departamentu oraz zarządzanie ryzykiem (§ 5 ust. 2 zarządzenia z 2013 r.). Dyrektorzy departamentów zostali zobowiązani również m.in. do opracowania planów pracy określających zaplanowane do wykonania zadania oraz ryzyko zagrażające realizacji tych zadań.

W planach pracy na 2013 r. Dyrektorzy DBP i DPRiR wskazywali m.in., iż występuje ryzyko opóźnień w opracowywaniu projektów decyzji Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa ze względu na ograniczenia kadrowe (w tym absencje pracowników). Reakcją na wystąpienie ww. ryzyka miało być organizowanie zastępstw lub rozszerzenie zakresu obowiązków innych pracowników.

Natomiast w planach pracy na 2014 r. Dyrektorzy ww. departamentów wskazali, iż w zakresie przygotowania projektów decyzji Ministra Finansów istnieje ryzyko nieterminowego składania wniosków przez dysponentów części budżetowych lub błędy we wnioskach. Dyrektor DFSG w planie pracy na rok 2014 r. określił, iż przy realizacji zadań związanych z opracowywaniem projektów decyzji Ministra Finansów,

³ Dz.U. Nr 226, poz. 1479.

⁴ Dz.Urz. MF z 2013 r., poz. 51.

⁵ Dz.Urz. MF Nr 9, poz. 44 z późn. zm.

poza zbyt późnym złożeniem przez dysponentów wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej, istnieje także ryzyko ograniczonej funkcjonalności systemu TREZOR, uniemożliwiającej terminową realizację wniosków.

Poza ww. dokumentacją kwestie związane z procesem opracowania projektów i wydawania decyzji Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania oraz o uruchomieniu środków z rezerw celowych (w tym rezerwy celowej poz. 59) nie zostały ustalone w żadnych innych dokumentach stanowiących procedury kontroli zarządczej w Ministerstwie Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 145-147, 249-252, 266, 288-289, 469-471, 475-477)

W latach 2013–2014 r. (do 30 czerwca) do MF wpłynęło ogółem 311 wniosków o zapewnienie finansowania zadań realizowanych przez państwowe jednostki budżetowe (pjb) z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, z tego: w 2013 r. – 168 na kwotę 825.699,3 tys. zł oraz w I połowie 2014 r. – 143 na kwotę 378.330,8 tys. zł. Poza tym w ww. okresie dysponenti części budżetowych złożyli łącznie 69 wniosków o dokonanie korekty wcześniej wydanych przez Ministra Finansów decyzji o zapewnieniu finansowania, z tego w 2013 r. – 37 i w 2014 r. (I połowa) – 32.

W tym samym okresie do MF wpłynęło także 821 wniosków o uruchomienie środków z rezerwy poz. 59, z tego: w 2013 r. – 568 na kwotę 552.686,7 tys. zł oraz w I połowie 2014 r. – 253 na kwotę 298.863,7 tys. zł. Ponadto złożono łącznie 170 wniosków o dokonanie korekty wcześniej wydanych przez Ministra Finansów decyzji w sprawie zmian w budżecie państwa.

Na podstawie danych z systemu ewidencji wniosków nie można było ustalić liczby decyzji Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania oraz o uruchomieniu środków z rezerwy celowej poz. 59, które były na wniosek dysponentów części budżetowych korygowane więcej niż jeden raz. Stosowany w MF ww. system ewidencji nie rejestruje liczby korekt do wydanych decyzji Ministra Finansów.

(dowód: akta kontroli str.7, 10-14, 425-435)

Według stanu na 30 czerwca 2014 r. czynne były 304 decyzje o zapewnieniu finansowania zadań poprzez rezerwę celową poz. 59, na łączną kwotę 1.070.458,5 tys. zł. Zapewnione ww. decyzjami kwoty zwiększenia limitów wydatków dla dysponentów w poszczególnych latach wynosiły: w 2014 r. – 416.522,4 tys. zł, w 2015 r. – 418.480,7 tys. zł, w 2016 r. – 186.917,6 tys. zł, w 2017 r. – 47.937,8 tys. zł, w 2018 r. – 600,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 425-426, 431)

Badanie dokumentacji 25 wniosków o zapewnienie finansowania, złożonych do MF w okresie objętym kontrolą (z tego 15 w 2013 r. oraz 10 w I połowie 2014 r.) wykazało, że czas procedowania ww. wniosków, liczony od daty wpływu wniosku do Ministerstwa do daty wydania decyzji, wynosił odpowiednio: w 2013 r. od 12 do 68 dni; w I półroczu 2014 r. od 9 do 90 dni.

Na podstawie badania dokumentacji 40 wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 59, złożonych do Ministerstwa w okresie objętym kontrolą (z tego 25 w 2013 r. oraz 15 w I połowie 2014 r.) ustalono, że czas procedowania przedmiotowych wniosków wynosił odpowiednio: w 2013 r. – od 1 do 40 dni; w I półroczu 2014 r. – od 8 do 79 dni.

Stwierdzono, że w 2014 r. m.in. w odniesieniu do trzech wniosków o zapewnienie finansowania zadań związanych z działaniami informacyjno-promocyjnymi⁶ czas oczekiwania na wydanie decyzji Ministra Finansów wyniósł od 50–55 dni. Przyczyną

⁶ Wnioski DEbrl-350-6-22/6024/14/KJ; DEbrl-350-6-29/6049/14/JSZ; DEbrl-350-6-28/6288/14/KJ.

powyższego były wątpliwości Podsekretarza Stanu, działającego z upoważnienia Ministra Finansów, co do zakresu i wyceny zadań objętych wnioskami. Proces wyjaśniania tych wątpliwości obrazuje poniższa sekwencja dat:

- pismem z dnia 24 lutego 2014 r. Podsekretarz Stanu w MF zwrócił się do Ministra Środowiska o powtórne przeanalizowanie zakresu i wyceny zadań, o których zapewnienie finansowania wnioskował w dniu 19 lutego 2014 r. Minister Środowiska;
- pismem z dnia 7 marca 2014 r. Dyrektor Departamentu Ekonomicznego MŚ przekazała, Dyrektorowi Departamentu Polityki Regionalnej i Rolnictwa MF, wyjaśnienia kierowników pjb realizujących zadania objęte wnioskami potwierdzające zasadność ich wyceny;
- pismem z dnia 27 marca 2014 r. (tj. po upływie 20 dni od daty ww. pisma) Podsekretarz Stanu w MF poinformował Ministra Środowiska, że przesłane przez Dyrektora Departamentu Ekonomicznego MŚ wyjaśnienia nie są wystarczające do wydania decyzji przez Ministra Finansów. Przedstawiciel MF oczekiwał zajęcia stanowiska przez Ministra Środowiska, jako organu nadzorującego NFOŚiGW oraz Prezesa KZGW;
- pismem z dnia 4 kwietnia 2014 r. Minister Środowiska wyjaśnił na czym polega realizacja zadań objętych przedmiotowymi wnioskami. Wskazał jednocześnie, że kalkulacje cen zadań są ustalane w toku negocjacji prowadzonych pomiędzy Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) a państwowymi jednostkami budżetowymi. Zakres zadań jest zgodny z postanowieniami umów zawartych z NFOŚiGW, co każdorazowo jest potwierdzane na składanym do MF wniosku. Minister Środowiska poinformował także, że dalsze wstrzymywanie wydania przez Ministra Finansów decyzji w ww. sprawach utrudnia lub zagraża prawidłowej realizacji zadań. W piśmie została także zawarta prośba o wydanie decyzji o zapewnieniu finansowania m.in. zadania objętego wnioskiem złożonym do MF w dniu 25 lutego 2014 r.⁷.

Ostatecznie decyzje Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania zadań objętych ww. wnioskami, które wpłynęły do MF 19 lutego 2014 r., zostały wydane w okresie 11–14 kwietnia 2014 r. Natomiast decyzja dla zadania objętego wnioskiem Ministra Środowiska z dnia 25 lutego 2014 r. została wydana 19 maja 2014 r., tj. po 82 dniach od daty wpływu wniosku do MF.

W toku kontroli ustalono także, że w 2014 r. wątpliwości Ministra Finansów, reprezentowanego przez Podsekretarza Stanu, co do zgodności z Ramową Dyrektywą Wodną, zadań objętych wnioskami Ministra Środowiska o zapewnienie finansowania oraz o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 59, były przyczyną wydania decyzji Ministra Finansów po upływie od 75 do 131 dni od daty wpływu do MF ww. wniosków. Proces wyjaśniania tych wątpliwości obrazuje poniższa sekwencja dat:

- pismem z dnia 28 maja 2014 r. Podsekretarz Stanu w MF poinformowała Ministra Środowiska o wstrzymaniu rozpatrywania wniosków o zapewnienie finansowania oraz o uruchomienie środków rezerwy celowej poz. 59 na zadania realizowane przez KZGW oraz RZGW – do czasu zaproponowania mechanizmu potwierdzającego zgodność z Ramową Dyrektywą Wodną (RDW) – objętych wnioskami zadań m.in. „Stabilizacja dna i zabezpieczenie brzegów rzeki Raby w km 69+500-71+660 w m. Myślenice-Osieczany”⁸; „Odbudowa

⁷ Wniosek DEbrl-350-6-60/7613/14/KJ.

⁸ Wniosek DEbrl-350-6/100/17649/14/SZ z dnia 30 kwietnia 2014 r.

brzegów i udrożnienie Kanału Jeglińskiego m. Karwik⁹ „Odbudowa i remont jazu klapowego na Nowej Odrze pod mostem drogowym w Kędzierzynie-Koźlu, woj. Opolskie”¹⁰;

- pismem z dnia 18 czerwca 2014 r. Minister Środowiska przekazał Ministrowi Finansów informację, iż Prezes KZGW potwierdza zgodność z RDW zadań m.in. „Stabilizacja dna (...)” oraz „Odbudowa brzegów i udrożnienie kanału (...)”;
- pismem z dnia 31 lipca 2014 r. Podsekretarz Stanu w MF poinformowała Ministra Środowiska, że oczekuje na zajęcie stanowiska w sprawie zgodności z RDW zadań, objętych m.in. dziewięcioma wnioskami o uruchomienie środków z rezerwy celowej, w tym dotyczących zadania „Odbudowa zapory bocznej Jeziora Zegrzyńskiego na odcinku Prut-Pułtusk”¹¹ oraz zadania „Informatyczny system osłony kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami”¹²;
- pismem z dnia 7 sierpnia 2014 r. Minister Środowiska przedłożył Podsekretarzowi Stanu w MF informację o zgodności z RDW ww. zadań objętych wnioskami MŚ. Wskazał m.in., że zadanie „Informatyczny system osłony (...)” nie podlega ocenie w Masterplanie, a zadania „Odbudowa zapory bocznej Jeziora Zegrzyńskiego (...)” oraz „Odbudowa i remont jazu klapowego na Nowej Odrze (...)” zostały ocenione w Masterplanie jako inwestycje niewpływające negatywnie na dobry stan wód.

W odniesieniu do czasu procedowania wniosków o zapewnienie finansowania oraz o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 59 złożonych do MF w 2013 r. ustalono m.in., że:

- wniosek Ministra Środowiska z dnia 9 maja 2013 r. o zapewnienie finansowania realizowanego przez Generalną Dyрекcję Ochrony Środowiska zadania „Ocena zagrożeń dla środowiska powodowanego procesem poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania niekonwencjonalnych złóż węglowodorów” został sfinalizowany decyzją Ministra Finansów z dnia 21 czerwca 2013 r. (tj. 42 dni od wpływu wniosku do MF i 39 dni od wpływu do DPRiR);
- wniosek Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 10 października 2013 r. o zapewnienie finansowania zadania „Zarządzanie energią w budynkach Zespołu Szkół Centrum Kształcenia Rolniczego im. W. Witosa w Boninie” został sfinalizowany decyzją Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2013 r. (tj. 68 dni od wpływu wniosku do MF i 65 dni od wpływu do DPRiR);
- wniosek Ministra Środowiska z dnia 26 marca 2013 r. o uruchomienie środków finansowych na realizowane przez KZGW zadanie „Informatyczny system osłony kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami”, pomimo przygotowania projektu decyzji w dniu 8 kwietnia 2013 r. oraz zaakceptowania przez Głównego Księgowego Budżetu Państwa w dniu 15 kwietnia 2013 r. został sfinalizowany decyzją Ministra Finansów z dnia 30 kwietnia 2013 r. (tj. 33 dni od wpływu wniosku do MF);
- wniosek Ministra Środowiska z dnia 18 kwietnia 2013 r. o uruchomienie środków finansowych na realizowane przez RZGW w Krakowie zadanie „Zabudowa koryta potoku Sitniczanka w km 5+955 – 6+620 w m. Binarowa, gm. Biecz, pow. gorlicki, woj. Małopolskie”, pomimo przygotowania projektu decyzji w dniu 30 kwietnia 2013 r. oraz zaakceptowania przez Głównego Księgowego Budżetu

⁹ Wniosek DEbrl-350-6-101/17281/14/EJ z dnia 30 kwietnia 2014 r.

¹⁰ Wniosek DEbrl-350-4-97/18353/14/KJ z dnia 8 maja 2014 r.

¹¹ Wniosek DEbrl-350-4-136/26083/14/KJ z dnia 27 czerwca 2014 r.

¹² Wniosek DEbrl-350-4-123/23719/14/JSZ z dnia 11 czerwca 2014 r.

Państwa w dniu 17 maja 2013 r. został finalizowany decyzją Ministra Finansów z dnia 29 maja 2013 r. (tj. 40 dni od wpływu wniosku do MF).

W terminie od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r. decyzjami Ministra Finansów z rezerwy celowej poz. 59 uruchomiona została kwota 497.577 tys. zł, którą rozdysponowano na 14 części budżetowych, w tym m.in. na część 22 – Gospodarka wodna – 199.533 tys. zł, na część 41 – Środowisko – 178.549 tys. zł, na część 85 – budżety wojewodów – 54.724 tys. zł. W terminie od 1 stycznia do 30 czerwca 2014 r. z rezerwy celowej poz. 59 Minister podjął decyzje w sprawie uruchomienia z ww. rezerwy celowej kwoty 243.121 tys. zł, którą rozdysponowano na 11 części budżetowych, w tym m.in. na część 22 – 31.066 tys. zł, na część 41 – 72.240 tys. zł, na część 85 – 34.133 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 156-184, 346-358, 504-509, 534-558)

W sprawie rzeczywistego wykorzystania uruchomionych środków, Dyrektor DFSG poinformowała, że „...nie dysponuje danymi dotyczącymi faktycznie wykorzystanych środków uruchomionych decyzjami w sprawie zmian w budżecie państwa (rezerwa celowa budżetu państwa cz. 83 poz. 59).”

(dowód: akta kontroli str. 105-126, 497-503)

Decyzjami Ministra Finansów z rezerwy celowej poz. 59 zostały rozdysponowane w 2013 r. i 2014 r. środki do części budżetu państwa 22 i części 41 w łącznej kwocie 60.955 tys. zł na sfinansowanie składek do organizacji międzynarodowych.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Z rezerwy celowej poz. 59, która zgodnie z art. 410c ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹³ została utworzona na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych przez państwowe jednostki budżetowe, Minister Finansów w okresie objętym kontrolą zwiększył limit wydatków w części 41 – Środowisko z przeznaczeniem na opłacenie składek do organizacji międzynarodowych, w tym z tytułu członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Europejskiej Agencji Kosmicznej.

Podsekretarz Stanu w MF w kwestii przyczyn niezapewnienia w limitach wydatków na 2013 r. i 2014 r., określonych dla Ministra Środowiska, jako dysponenta budżetu państwa w części 22 i 41, środków na opłacenie składek do organizacji międzynarodowych i w konsekwencji sfinansowania tych wydatków z rezerwy celowej poz. 59, wyjaśniła że „Podstawę do uruchomienia środków z rezerwy celowej budżetu państwa poz. 59 na sfinansowanie składek do organizacji międzynarodowych stanowiły przepisy:

- w roku 2013 art. 33 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustaw w związku z realizacją ustawy o budżecie (...),
- w roku 2014 art. 28 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy o budżecie (...).

Zadania te wpisują się w zakres zadań finansowanych przez NFOŚiGW zgodnie z art. 400a ust. 1 pkt 42 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. Odnośnie roku 2013 informuję, że propozycja zapisów w ustawie z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy o budżecie była wynikiem nałożenia na Ministra Środowiska nowego zadania w postaci składki do Europejskiej Agencji Kosmicznej. Natomiast w roku 2014

¹³ Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 z późn. zm.

propozycja regulacji w ustawie z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy o budżecie wynikała z faktu uznania przez NFOŚiGW celowości wsparcia Ministra Środowiska (również w 2014 r.) zgodnie z katalogiem zawartym w art. 400a ustawy – Prawo ochrony środowiska.”

(dowód: akta kontroli str. 482, 491-492)

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli obowiązek opłacania składek do organizacji międzynarodowych wynika z członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w tych organizacjach i nie mieści się, w określonym art. 400a ustawy – Prawo ochrony środowiska, katalogu zadań możliwych do sfinansowania ze środków NFOŚiGW, w tym zadań określonych w art. 400a ust. 1 pkt 42 przedmiotowej ustawy.

Rezerwa celowa poz. 59 jest utworzona w budżecie państwa ze środków NFOŚiGW na dofinansowanie zadań państwowych jednostek budżetowych z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej mieszczących się w katalogu zadań określonych w ww. art. 400a ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Natomiast w art. 33 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej¹⁴ oraz art. 28 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej¹⁵ zapisana została możliwość przeznaczenia środków NFOŚiGW na wpłatę składek z tytułu członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacjach międzynarodowych, w części przypadającej do sfinansowania przez ministra właściwego do spraw środowiska i ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej. Zdaniem NIK, gdyby opłacanie ww. składek mieściło się w katalogu zadań określonych art. 400a ustawy – Prawo ochrony środowiska, nie byłoby potrzeby wprowadzania w ww. okresie dodatkowych uregulowań w tzw. ustawach o budżecie.

Należy zwrócić uwagę, że państwowe jednostki budżetowe realizowały w latach 2013–2014, finansowane poprzez rezerwę celową poz. 59, zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, które mieszczą się w katalogu zadań określonych w art. 400a ustawy – Prawo ochrony środowiska i możliwość ich sfinansowania ze środków NFOŚiGW lub wfośigw nie była potwierdzana w ww. ustawach o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej.

Finansowanie składek do organizacji międzynarodowych poprzez rezerwę celową poz. 59, nie wynika także z przywołanych wyżej przepisów ustaw o zmianie niektórych ustaw (...). Zapisano w nich jedynie, że środki NFOŚiGW przeznacza się na wpłatę składek z tytułu członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacjach międzynarodowych, w części przypadającej do sfinansowania przez Ministra Środowiska. NIK, nie kwestionując zasadności wspierania ze środków NFOŚiGW regulowania ww. zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej, zwraca jednak uwagę, iż opłata składek jest zobowiązaniem RP a nie realizowanym przez pjb zadaniem z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. W ocenie NIK, należało ustalić inną ścieżkę finansowania tego typu zobowiązań, przykładowo taką jaką jest stosowana przy finansowaniu programu wieloletniego związanego z budową zbiornika wodnego Świnna Poręba. Zgodnie bowiem z art. 3a ust. 2 ustawy z dnia 4 marca 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006-2015”¹⁶ środki na finansowanie tego zadania przekazywane są na podstawie umowy, zawartej przez NFOŚiGW z państwową jednostką budżetową realizującą Program na wyodrębniony rachunek tej jednostki otwarty dla Programu. Innym rozwiązaniem mogłoby być również utworzenie ze środków NFOŚiGW rezerwy celowej tylko na opłacenie ww. składek,

¹⁴ Dz.U. z 2012 r., poz. 1456 z późn. zm.

¹⁵ Dz.U. z 2013 r., poz. 1645.

¹⁶ Dz.U. Nr 94, poz. 784 z późn. zm.

których sfinansowanie jest możliwe na podstawie przepisów ustaw ołobudżetowych.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W Ministerstwie Finansów, w dokumentacji stanowiącej procedury kontroli zarządczej, nie została sformalizowana organizacja procesu weryfikacji wniosków dysponentów części budżetowych o wydanie decyzji w sprawie zapewnienia finansowania oraz o uruchomieniu środków z rezerwy celowej poz. 59, a także przygotowania projektów decyzji Ministra Finansów w sprawach objętych ww. wnioskami. W szczególności w żadnym dokumencie nie wskazano granicznych terminów wykonywania czynności związanych z weryfikacją przedmiotowych wniosków i wydawaniem decyzji na ich podstawie, pomimo że w planach pracy na 2013 r. Dyrektorzy DBP i DPRiR wskazali ryzyko wystąpienia opóźnień w tym zakresie. Dyrektor DFSG w planie pracy na 2014 r. określił ryzyko ograniczonej funkcjonalności systemu TREZOR, które może mieć wpływ na terminy realizacji wniosków. NIK zwraca uwagę, że określenie czasu wykonywania poszczególnych czynności we wskazanym wyżej procesie stanowiłoby punkt odniesienia przy monitorowaniu realizacji zadań i zarządzaniu ryzykiem.

Dyrektorzy DBP i DFSG wyjaśnili m.in., że podstawę organizacji procesu przygotowywania ww. decyzji stanowiły zapisy regulaminów organizacyjnych Ministerstwa, a także przepisy ustawy o finansach publicznych. Ponadto Dyrektor DFSG wskazała m.in., że *„w związku z ww. przepisami projekty decyzji o zapewnieniu finansowania oraz decyzji w sprawie zmian w budżecie państwa były przygotowywane w Departamencie RR (Departament Polityki Regionalnej i Rolnictwa – przyp. kontrolera) w Wydziale Ochrony Środowiska. Paraflowane przez pracownika analizującego wniosek, naczelnika wydziału oraz Dyrektora bądź Zastępcę Dyrektora Departamentu RR projekty były przekazywane do Departamentu Budżetu Państwa w celu:*

- *uzyskania informacji o wstępnym obciążeniu budżetu państwa (dotyczy projektów decyzji o zapewnieniu finansowania),*
- *dokonania weryfikacji (dotyczy projektów decyzji w sprawie zmian w budżecie państwa). Następnie projekty podlegały akceptacji przez Podsekretarza Stanu (...). Po uzyskaniu akceptacji projekty decyzji o zapewnieniu finansowania były przedkładane do podpisu Podsekretarzowi Stanu nadzorującemu realizację budżetu. Natomiast projekty decyzji w sprawie zmian w budżecie państwa były składane do podpisu Podsekretarzowi Stanu nadzorującemu realizację budżetu lub Dyrektorowi Departamentu Budżetu Państwa upoważnionemu do podpisywania decyzji w sprawie zmian w budżecie państwa (...). Każdorazowo decyzja podejmowana jest bez zbędnej zwłoki, w terminie dostosowanym do zakresu uzgodnień i wynikającym z konieczności przeprowadzenia analiz stanu faktycznego i prawnego. (...) wobec działań podejmowanych w trybie art. 154 ustawy o finansach publicznych nie znajdują zastosowania przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (...), gdyż decyzje w sprawie zmian w planie poszczególnych części budżetu państwa z rezerw celowych nie stanowią decyzji administracyjnych. Organ nie dokonuje w nich rozstrzygnięcia o prawach lub obowiązkach indywidualnych określonych podmiotów w konkretnej sprawie, lecz realizuje zadania w zakresie wykonywania ustawy budżetowej.”*

Również były Dyrektor DPRiR wyjaśnił, że *„30-dniowy okres rozpatrzenia spraw (...) wynika z Kodeksu Postępowania Administracyjnego. Ponieważ decyzje o finansowaniu lub zapewnieniu finansowania z rez. 59 nie są decyzjami*

administracyjnymi, nie można odnosić się do 30-dniowego trybu rozpatrzenia sprawy”.

Podsekretarz Stanu w MF wyjaśniła, że „organizacja procesu przygotowywania projektów decyzji o zapewnieniu finansowania oraz projektów decyzji w sprawie zmian w budżecie państwa dotyczących m. in. rezerwy celowej w cz. 83, poz. 59 – Dofinansowania zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, wynika ze statutu Ministerstwa Finansów, Zarządzenia Ministra Finansów w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Finansów oraz Zarządzenia Ministra Finansów w sprawie podziału kompetencji w Kierownictwie Ministerstwa Finansów. Uzupełnienie tych regulacji zawarte jest w regulaminach wewnętrznych departamentów. (...) Dokonywany przez Ministra Finansów w trybie art. 154 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (...) podział rezerw celowych, w porozumieniu z dysponentami części budżetowych, odbywa się w indywidualnym toku mającym na celu pozyskanie wszystkich informacji niezbędnych do rozpatrzenia sprawy dla właściwej dystrybucji środków budżetowych. Każdorazowo decyzja podejmowana jest w możliwie najszybszym terminie, będącym jednak wynikiem uzgodnień i wynikającym z koniecznych do przeprowadzenia analiz stanu faktycznego i prawnego. Należy zauważyć, że procedury w zakresie dotyczącym zapewniania środków na realizację przedsięwzięć finansowanych z rezerwy celowej poz. 59 dają możliwość weryfikacji zarówno terminu załatwienia sprawy jak również poszczególnych etapów jej załatwiania. Dotychczasowa praktyka w tym zakresie nie pozwala wykluczyć pojawienia się spraw niestandardowych, w przypadku których procedura nie będzie mogła zostać zastosowana.”

Odnosnie sposobu monitorowania skuteczności i efektywności realizacji zadań w zakresie przygotowania projektów decyzji Podsekretarz Stanu w MF wyjaśniła, że w Departamencie Finansowania Sfery Gospodarczej wykorzystywany jest do tego celu m.in. elektroniczny system zarządzania dokumentami ESZD oraz system TREZOR. Narzędzia te, w ocenie Podsekretarza Stanu, w wystarczającym stopniu pozwalają monitorować skuteczność i efektywność realizacji zadań.

(dowód: akta kontroli str. 5-6, 8-9, 127-130, 145-147, 249-257, 478-492)

NIK zwraca uwagę, że uzyskanie przez państwowe jednostki budżetowe decyzji Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania lub o uruchomieniu środków z rezerwy celowej poz. 59 poprzedzone jest wieloetapową procedurą weryfikacji wniosków o wydanie ww. decyzji, w której udział bierze właściwy fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej, właściwy dysponent części budżetu państwa i Minister Finansów. W związku z tym szczególnego znaczenia nabiera dążenie do sprawnego procedowania, dobrej współpracy poszczególnych ogniw decyzyjnych w procesie weryfikacji wniosków, maksymalnego skrócenia czasu wykonywania czynności, czy nawet określenia granicznych terminów, obligujących poszczególnych decydentów. Takie podejście byłoby tym bardziej cenne biorąc pod uwagę, że wprowadzenie mechanizmu finansowania zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej poprzez rezerwę celową poz. 59, utworzoną ze środków NFOŚiGW lub wfośigw, zdecydowanie skróciło czas jaki pozostaje pjb, związanym rocznością budżetu, na wykonanie planowanych zadań.

Próba nadania ram czasowych ww. procedurom była propozycja Sekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska z dnia 20 października 2011 r. zawarcia trójstronnego porozumienia w sprawie funkcjonowania systemu finansowania państwowych jednostek budżetowych ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, mogąca posłużyć do wypracowania szczegółowych zasad współpracy w tym obszarze, niezaakceptowana jednak przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów.

W sprawie przyczyn odmowy wzięcia udziału przedstawicieli Ministerstwa Finansów w zaproponowanym w 2011 r. przez Ministra Środowiska spotkaniu roboczym w sprawie wypracowania ram współpracy w zakresie finansowania zadań z rezerwy celowej poz. 59, w kontekście wystąpienia w maju 2014 r. do Ministra Środowiska o zaproponowanie mechanizmów potwierdzających zgodność ww. zadań z RDW, Podsekretarz Stanu wyjaśniła, że „podstawą prawną do podejmowania działań przez Ministra Finansów w zakresie wydawania decyzji o zapewnieniu finansowania zadań oraz decyzji o uruchomieniu środków z rezerwy celowej cz. 83 poz. 59 (...) realizowanych przez państwowe jednostki budżetowe, jest ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (...), a w szczególności art. 153 i art. 154 tej ustawy. Zasady funkcjonowania systemu finansowania państwowych jednostek budżetowych ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej zostały uregulowane w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (...) oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2010r. w sprawie gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (...), które szczegółowo określa sposób przepływu środków oraz sposób uzgadniania przez fundusze ochrony środowiska z właściwymi dysponentami części budżetowych list zadań zakwalifikowanych do dofinansowania. Powyższe przepisy określają w sposób wystarczający podział zadań i kompetencji pomiędzy uczestnikami procesu. Brak jest zatem co do zasady podstaw do tworzenia dodatkowych ram współpracy pomiędzy Ministrem Finansów, funduszami i dysponentami części budżetowych. Natomiast zaproponowanie tymczasowych mechanizmów potwierdzania zgodności z Ramową Dyrektywą Wodną było sytuacją szczególną, wynikającą z tworzenia odrębnych regulacji wypełniających zobowiązania nałożone tą Dyrektywą.”

(dowód: akta kontroli str. 478-479, 481, 491-492)

W kontekście przywołanych wyżej wyjaśnień dyrektorów departamentów MF w kwestii określonych w ustawie – Kodeks postępowania administracyjnego terminów na wydanie decyzji, NIK zwraca uwagę, że nie odnosił 30 dniowego terminu wydawania decyzji w zakresie podziału rezerwy celowej poz. 59 do przepisów ww. ustawy. Zdaniem NIK należałoby oczekiwać, że w przypadku środków z rezerwy celowej poz. 59, w stosunku do których Minister Finansów jest jedynie przekazującym środki, wydanie tych decyzji powinno nastąpić w czasie krótszym niż 30 dni. Bowiem do ich wydania nie jest potrzebna analiza sytuacji finansów publicznych, w tym pod kątem obciążenia budżetu państwa w roku bieżącym i w latach następnych oraz przebiegu realizacji budżetu państwa w momencie rozpatrywania wniosku. W Ministerstwie Finansów nie ma także potrzeby sprawdzania obciążenia wydatków budżetu państwa w latach następnych przed wydaniem decyzji o zapewnieniu finansowania na lata następne, ponieważ we wniosku właściwy fundusz potwierdza, że zabezpiecza stosowne środki w swoim budżecie. Rezerwa celowa poz. 59 jest pod tym względem rezerwą szczególną, dlatego że środki tworzące tę rezerwę są przekazywane na konkretne zadania, zatwierdzone do realizacji przez właściwe fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, na wykonanie których te fundusze zawierają umowy z pjb. W tym przypadku istotna jest sytuacja finansowa funduszy a nie budżetu państwa, bo to fundusze mają zobowiązanie w stosunku do jednostek, z którymi zawarły umowy cywilnoprawne. Również fundusze, na podstawie zawartych umów z pjb, sprawują kontrolę nad prawidłowym wykorzystaniem środków tworzących rezerwę celową poz. 59, co wynika z § 11 ust. 7 pkt 2b rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej funduszy.

NIK zwraca uwagę, że brak ustalonych zasad współpracy pomiędzy poszczególnymi ogniwami decyzyjnymi w procesie weryfikacji wniosków pjb o zapewnienie finansowania lub o uruchomienie środków z rezerwy celowej, powoduje powielanie przez Ministerstwo Finansów czynności kontrolnych, przeprowadzonych już w toku procedowania wniosków przez właściwy fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz dysponenta części – stosownie do § 11 ust. 8–10 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej funduszy.

Długi okres weryfikacji wniosków w MF (nawet do 131 dni) dotyczył głównie sytuacji, gdy Minister Finansów zwracał się do dysponentów części budżetowych, a w szczególności do Ministra Środowiska o udzielenie dodatkowych wyjaśnień dotyczących procedowanych wniosków.

W tej sprawie Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów wyjaśniła że „zgodnie z art. 174 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (...) Minister Finansów sprawuje ogólną kontrolę nad realizacją m.in. dochodów i wydatków budżetu państwa. W ramach tego obowiązku Minister Finansów sprawuje nadzór również nad podziałem rezerw celowych, dokonywanym zgodnie z art. 154 ustawy o finansach publicznych. W przypadku rezerwy celowej poz. 59 środki przekazywane przez fundusze ochrony środowiska na dochody budżetu państwa, z chwilą wpływu do budżetu państwa stają się dochodami budżetu państwa. Obowiązek sprawowania ogólnej kontroli przez Ministra Finansów, wynikający z art. 174 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, ma zatem zastosowanie do środków tej rezerwy. Minister Finansów realizuje ten obowiązek poprzez sprawdzenie wniosku pod względem formalnym, rachunkowym oraz merytorycznym.(...) .Materialno-formalną podstawę dla Ministra Finansów do weryfikacji wniosków (o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 59) co do ich zasadności stanowią przepisy art. 400a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. (...) Podkreślić należy, że rezerwy celowe są przeznaczane na ściśle określone cele zgodnie z ustawą o finansach publicznych, a Minister Finansów może jedynie uruchamiać środki z tych rezerw zgodnie z ich przeznaczeniem (...). Ponieważ, jak wskazuje praktyka sprawy są bardzo różne i często skomplikowane, a niejednokrotnie opisane przez wnioskodawcę w sposób, który uniemożliwia ich „automatyczne” zaaprobowanie - niezbędne jest podjęcie wszelkich działań, które usuną wątpliwości. (...) Nie można zgodzić się (...), że procedury stosowane przez Ministra Finansów są nadmierne i powielają działania przeprowadzone już przez właściwy fundusz czy też dysponenta części. Taką interpretację można by uznać za właściwą, jeżeli wymienione podmioty wchodziłyby w skład struktur Ministerstwa Finansów, które podlegają Ministrowi Finansów. Zarówno uprawnienia jak i obowiązki Ministra Finansów nie mogą być sprowadzone do mechanicznego powielania wniosków składanych przez dysponentów. Działanie takie zaprzeczałoby sensowi procedur związanych z trybem uruchamiania rezerw celowych, o których mowa w ustawie o finansach publicznych.”

(dowód: akta kontroli str. 478-492)

Nie kwestionując uprawnień Ministra Finansów, wynikających z art. 174 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, należy wskazać, że m.in. wnioski wymienione w opisanych wyżej pismach z lutego i maja 2014 r., kierowanych przez Ministra Finansów do Ministra Środowiska, zgodnie z wynikającymi z obowiązujących przepisów rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej funduszy, zostały już co do ich zasadności oraz prawidłowości wyceny, zaakceptowane przez właściwy fundusz oraz dysponenta części. Na ten aspekt nieuzasadnionego powielania działań kontrolnych przez Ministra Finansów zwrócił uwagę Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska, w piśmie z dnia 4 kwietnia 2014 r., adresowanym do

Podsekretarza Stanu w MF, pisząc m.in. „*należy podkreślić, że każdy wniosek składany przez dysponenta części budżetowej (Ministra Środowiska) o zapewnienie finansowania zawiera potwierdzenie kierownika jednostki budżetowej i organu nadzorującego, iż zakres dofinansowania zadań zgodny jest z postanowieniami umów zawartych z NFOŚiGW/wfośigw oraz potwierdzenia, iż zadania jest realizowane zgodnie z art. 400 a ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (...).*” Zwrócił też uwagę na skutki przedłużającego się oczekiwania na wydanie decyzji, czyli utrudnienie lub zagrożenie realizacji projektów przez podległe pjb.

Nie bez znaczenia jest także fakt, iż czas pomiędzy kolejnymi etapami weryfikacji wniosków (występowanie o wyjaśnienia do MŚ a następnie wydanie decyzji po ich otrzymaniu) trwał od 20 do 40 dni. I tak m.in. w odniesieniu do:

- wniosku z dnia 30 kwietnia 2014 r. o zapewnienie finansowania na zadanie „Odbudowa brzegów i udrożnienie Kanału Jeglińskiego m. Karwik” opracowanie pisma Podsekretarza Stanu w MF do Ministra Środowiska zajęło 20 dni (liczonych od daty wpływu wniosku do DPRiR), a okres od dnia otrzymania wyjaśnień Ministra Środowiska do dnia podpisania decyzji przez Podsekretarza Stanu w MF wyniósł ponad 40 dni;
- wniosku z dnia 27 czerwca 2014 r. o uruchomienie środków z rezerwy celowej na zadanie „Odbudowa zapory bocznej Jeziora Zegrzyńskiego na odcinku Prut-Pułtusk” opracowanie pisma Podsekretarza Stanu w MF do Ministra Środowiska zajęło ok. 30 dni, a okres od dnia otrzymania wyjaśnień Ministra Środowiska do dnia podpisania decyzji przez Podsekretarza Stanu w MF wyniósł ponad 40 dni. Należy także zwrócić uwagę, że wątpliwości MF odnośnie tego wniosku powstały na etapie wystąpienia o środki, pomimo że na powyższe zadanie zostało już w dniu 4 kwietnia 2014 r. decyzją Ministra Finansów udzielone zapewnienie finansowania. Tym samym wydana w kwietniu decyzja otwierała pjb drogę do rozpoczęcia realizacji tego zadania. Dlatego też długi okres weryfikacji tego wniosku (ok. 80 dni) jest w ocenie NIK nieuzasadniony.

Dyrektor DFSG wyjaśniła m.in., że „*odnośnie wniosku Ministra Środowiska dotyczącego zadania pn.: „Odbudowa brzegów i udrożnienie Kanału Jeglińskiego m. Karwik” podstawową przeszkodą uniemożliwiającą wydanie decyzji o zapewnieniu finansowania ww. inwestycji wodnej, po otrzymaniu wniosku od Ministra Środowiska, był brak informacji we wniosku o zgodności tego zadania z Ramową Dyrektywą Wodną. (...) Po uzyskaniu potwierdzenia o zgodności realizacji zadania (...) z Ramową Dyrektywą Wodną (pismo z dnia 18 czerwca 2014 r.) oraz po otrzymaniu przez nowo powołany Departament Finansowania Sfery Gospodarczej kompletu dokumentacji w sprawie, przygotowano projekt decyzji (...), który został w dniu 31.07.2014 r. podpisany przez Ministra Finansów. Należy wyjaśnić, iż zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów nr 41 z dnia 18 czerwca 2014 r.(...) zmieniono statut Ministerstwa Finansów. W związku z powyższym utraciło moc zarządzenie nr 68 Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2008 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Finansów (...), zgodnie z którym kompetentnym w zakresie procedowania w powyższej sprawie był do dnia 8 lipca 2014 roku Departament Polityki Regionalnej i Rolnictwa. Po tym dniu obowiązki w zakresie wydawania decyzji o zapewnieniu finansowania realizacji zadań z rezerwy celowej budżetu państwa poz. 59, przejął nowo utworzony Departament Finansowania Sfery Gospodarczej. (...) Odnośnie rozpatrywania wniosku Ministra Środowiska na realizację zadania pn.: „Odbudowa zapory bocznej Jeziora Zegrzyńskiego na odcinku Prut- Pułtusk” Minister Środowiska pismem z dnia 10 kwietnia 2014 r. (...) poinformował Ministra Finansów, iż nie zgłasza uwag do zadań bieżących*

i inwestycyjnych w zakresie gospodarki wodnej, dla których pozwolenia na budowę wydano przed dniem 31 grudnia 2012 r., gdyż ich realizacja nie stoi w sprzeczności z podjętymi z Komisją Europejską ustaleniami dotyczącymi realizowanych w Polsce projektów związanych z gospodarką wodną i ich zgodności z Ramową Dyrektywą Wodną. Zadania dla których pozwolenie na budowę uzyskano po 31 grudnia 2012 r., będą poddane ocenie w Masterplanie, których zatwierdzenie przez Radę Ministrów (...) planowane jest w miesiącu sierpniu 2014 r. Do tego czasu Masterplany dla dorzeczy Odry i Wisły nie mają charakteru prawnie wiążącego i nie pozwalają na wiążącą ocenę zgodności zawartych w nich projektów z Ramową Dyrektywą Wodną. W związku z powyższymi wyjaśnieniami Minister Finansów pismem z dnia 31.07.2014 r. (...) zwrócił się do Ministra Środowiska z prośbą o zaproponowanie mechanizmu potwierdzającego zgodność z Ramową Dyrektywą Wodną wskazanego we wniosku Ministra Środowiska z dnia 27 czerwca 2014 r. (...) zadania (...). Pismem z dnia 7 sierpnia 2014 r. (...) Minister Środowiska wyjaśnił m.in., iż ww. wniosek został oceniony w Masterplanie jako inwestycja, która nie wpływa negatywnie na osiągnięcie dobrego stanu wód lub nie pogarsza stanu wód (Lista nr 1). W związku z tym realizacja zadania będzie możliwa po zatwierdzeniu przez Radę Ministrów uchwał w sprawie przyjęcia przejściowych dokumentów strategicznych – Masterplanów dla obszaru dorzecza Wisły i dorzecza Odry. Przyjęcie przez Radę Ministrów Uchwały w sprawie przyjęcia przejściowych dokumentów strategicznych Masterplanów dla obszarów dorzecza Wisły i Odry nastąpiło w dniu 26 sierpnia 2014 roku. Na tej podstawie zadania ocenione w Masterplanach jako inwestycje, które nie wpływają negatywnie na osiągnięcie dobrego stanu wód lub nie pogarszają stanu wód (...), będą mogły być realizowane bez dodatkowych obostrzeń wynikających z Ramowej Dyrektywy Wodnej. W związku z powyższym został sporządzony projekt decyzji przez Departament FG, który w dniu 17.09.2014 r. został podpisany przez Ministra Finansów.“

(dowód: akta kontroli str. 7, 22-104, 146, 156-197, 207-244, 341-389, 493-496, 504-509, 535-536, 601-602)

W kwestii czasu procedowania w 2013 r. (od 33 do 40 dni) dwóch wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 59 na realizację zadań, tj. „Informatyczny system osłony kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami” (zadanie realizowane przez KZGW) oraz „Zabudowa koryta potoku Sitniczanka w km 5+955 – 6+620 w m. Binarowa, gm. Biecz, pow. gorlicki, woj. Małopolskie” (zadanie realizowane przez RZGW w Krakowie), Dyrektor DBP udzieliła wyjaśnień, w których wskazała, m.in., że „decyzje były podpisywane przez Dyrektora Departamentu Budżetu Państwa z upoważnienia Ministra Finansów. Dyrektor był zobowiązany zrealizować wszystkie obowiązki i uprawnienia właściwe dla Ministra Finansów w trakcie wykonywania budżetu państwa w odniesieniu do dokonywanych opisywanymi decyzjami zmian w budżecie państwa. W związku z powyższym, kierując się ogólnie sprawowaną kontrolą realizacji dochodów i wydatków budżetu państwa, Minister Finansów lub osoba upoważniona do podejmowania decyzji w imieniu Ministra Finansów rozpatruje każdą sprawę w indywidualnym toku mającym na celu pozyskanie wszystkich informacji niezbędnych do jej rozpatrzenia w celu właściwej dystrybucji środków budżetowych. Każdorazowo decyzja podejmowana jest w terminie dostosowanym do zakresu uzgodnień i wynikającym z koniecznych do przeprowadzenia analiz stanu faktycznego i prawnego.”

(dowód: akta kontroli, str. 173-174, 493-496)

NIK zwraca uwagę, że przyczyną długiego okresu weryfikacji wniosków były także ograniczenia kadrowe, co zostało potwierdzone przez pracowników Ministerstwa Finansów. I tak:

- Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska w byłym DPRiR jako przyczynę przedłużającego się czasu załatwiania w 2013 r. i 2014 r. (I półrocze) łącznie 11 wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej (od 31 do 36 dni, w tym czas przeznaczony na przygotowanie projektu decyzji od 18 do 24 dni) podała, że „w związku z realizacją przez Wydział Ochrony Środowiska nałożonych zadań (m.in. prace związane z wykonaniem budżetu państwa za rok 2013) oraz ograniczonym składem osobowym Wydziału, realizacja wniosków dysponentów w ramach rezerwy budżetu państwa cz. 83 poz. 59 w krótszym terminie nie była możliwa. (...) w terminie od 15.01.2013 r. do 11.02.2013 r. z pięciu osób zatrudnionych w Wydziale obecnych w pracy były trzy – pozostałe osoby były na zwolnieniu lekarskim. (...) w terminie od 1.04.2014 do 22.04.2014 w Wydziale na pięć zatrudnionych osób obecnych w pracy były jedynie trzy osoby (urlopy i zwolnienia lekarskie), w tym tylko jedna osoba, w której zakresie była realizacja zadań z zakresu rezerwy celowej budżetu państwa cz. 83 poz. 59.”

W sprawie działań podejmowanych w celu usprawnienia i skrócenia czasu weryfikacji ww. wniosków, w szczególności aplikowania o zwiększenie zatrudnienia w Wydziale, Dyrektor byłego DPRiR wyjaśnił, że „W badanym okresie, zadania związane z procedowaniem wniosków o zapewnienie finansowe lub wniosków o uruchomienie środków realizowane były przez wydział bardzo mocno obciążony pracą. Oprócz w/w zadań, osoby w nim pracujące odpowiedzialne były za analizę aktów prawnych (ustaw, uchwał, rozporządzeń itp.) związanych z ochroną środowiska i gospodarką wodną. Wszystkie te zadania miały charakter terminowy i bardzo często miały istotny wymiar finansowy, także dla sektora finansów publicznych. W sytuacji wyjątkowo dużego spiętrzenia zadań ustalaliśmy priorytety wykonywania obowiązków z nadzorującym Departament Polityki Regionalnej i Rolnictwa Członkiem Kierownictwa MF. (...) W badanym okresie nie występowałem z wnioskiem o zwiększenie zatrudnienia w wydziale zajmującym się ochroną środowiska i gospodarką wodną. Spowodowane to było ustną informacją ze strony Dyrektora Generalnego o aktualnym braku możliwości zwiększenia liczby etatów w departamencie i konieczności wykonywania zadań w ramach przyznanego limitu. Sytuacja ta uległa zmianie w ostatnich miesiącach 2013 r. kiedy do Departamentu Polityki Regionalnej i Rolnictwa przeniesione zostały osoby z Departamentu Zagranicznego z równoczesnym przeniesieniem części zadań tego departamentu.”

- w odniesieniu do czasu procedowania w 2013 r. (od 42 do 68 dni) dwóch wniosków o zapewnienie finansowania na zadania tj. „Ocena zagrożeń dla środowiska powodowanego procesem poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania niekonwencjonalnych złóż węglowodorów” (zadanie realizowane przez Generalną Dyрекcję Ochrony Środowiska) oraz „Zarządzanie energią w budynkach Zespołu Szkół Centrum Kształcenia Rolniczego im. W. Witosa w Boninie” (wniosek złożony przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi), Dyrektor byłego DPRiR wyjaśnił, że „upływ czasu i znaczna ilość podobnego typu dokumentów przygotowywanych w Departamencie Polityki Regionalnej i Rolnictwa nie pozwalają mi na odtworzenie przyczyn występowania konkretnych czynności w określonym czasie. Zdarzające się niekiedy nieco dłuższe terminy rozpatrywania wniosków o zapewnienie finansowania z rezerwy 59 mogły być spowodowane m.in. nieprecyzyjnym przygotowaniem wniosku, a także okresowym spiętrzeniem obowiązków służbowych wszystkich zaangażowanych w ten proces osób (...)”. Odnośnie pierwszej ze spraw Dyrektor podał jednak, że „potwierdzam, że sprawa była procedowana w Departamencie .od 13 maja 2013 r. do 24 maja 2013 r. czyli przez 11 dni

(9 dni roboczych). Był to okres spiętrzenia pracy, zmian w kierownictwie departamentu, zwolnień lekarskich oraz urlopu jednego z dyrektorów.(...)”

(dowód: akta kontroli, str. 185-188, 386-389)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że podstawę organizacji procesu wydawania przez Ministra Finansów decyzji o zapewnieniu finansowania lub o uruchomieniu środków z rezerwy celowej poz. 59 stanowiły jedynie zapisy regulaminów organizacyjnych MF. W żadnym dokumencie, stanowiącym procedury kontroli zarządczej, nie ustalono terminów granicznych na wykonywanie poszczególnych czynności związanych z weryfikacją wniosków stanowiących podstawę wydania ww. decyzji. Jakkolwiek w Ministerstwie Finansów deklarowano, iż weryfikacja wniosków przeprowadzana jest bez zbędnej zwłoki, to ustalenia kontroli wskazują na długi upływ czasu pomiędzy kolejnymi etapami weryfikacji wniosków. Należy zwrócić uwagę, że wydłużony czas procedowania wniosków spowodowany był w wielu przypadkach ograniczeniami kadrowymi. W ocenie NIK ustalone mechanizmy kontroli zarządczej nie stanowią wystarczającej odpowiedzi na ryzyko opóźnień przy weryfikacji wniosków. Na proces wydawania przedmiotowych decyzji niekorzystny wpływ miało również niepodjęcie sugerowanych przez Ministra Środowiska działań w celu ustalenia zasad współpracy pomiędzy podmiotami biorącymi udział w weryfikacji wniosków o zapewnienie finansowania lub o uruchomienie środków, stosownie do uregulowań zawartych w rozporządzeniu w sprawie gospodarki finansowej funduszy. Najwyższa Izba Kontroli uznała także, że aprobowanie przez Ministra Finansów finansowania składek do organizacji międzynarodowych ze środków rezerwy celowej poz. 59 jest niezgodne, z określonym w art. 410c ustawy – Prawo ochrony środowiska, celem utworzenia tej rezerwy.¹⁷

2. Ewidencjonowanie i rozliczanie środków otrzymanych z rachunku dochodów Ministra Środowiska na utworzenie rezerwy celowej poz. 59

Opis stanu faktycznego

W Ministerstwie Finansów nie sformalizowano w procedurach kontroli zarządczej procesu ewidencjonowania i rozliczania przekazywanych przez Ministra Środowiska, na dochody budżetu państwa w celu utworzenia rezerwy celowej poz. 59, wpłat pochodzących ze środków właściwych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Dyrektor DBP wyjaśniła, że „*Analityka w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa zakresie wpływów i wypływów na/z rachunków budżetu państwa uwzględnia część budżetową danego dysponenta, nie jest natomiast prowadzona w rozbiciu np. na środki związane z rezerwą celową 59. Stosowną ewidencję w zakresie dochodów przekazanych do ministra właściwego do spraw środowiska przez NFOŚ lub WFOŚ i ich rozliczenie prowadzi Minister Środowiska.*”

W wyjaśnieniu został także wskazany sposób ujmowania na kontach księgowych operacji dotyczących dochodów i wydatków. I tak:

¹⁷ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową.

a) wpływ środków na centralny rachunek bieżący budżetu państwa

Wn – konto 133 „Centralny rachunek bieżący budżetu państwa” / Ma – konto 222 „Rozliczenie podatkowych i niepodatkowych dochodów budżetu państwa”, z uwzględnieniem analityki do części budżetowej,

b) zasilenie jednostki w środki na dokonanie zwrotu nadpłaty dochodów budżetowych

Wn – konto 222 / Ma – konto 133,

c) Rb-27 Sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych (roczne)

Wn – konto 222 / Ma – konto 901 „Dochody budżetu”, z uwzględnieniem analityki do klasyfikacji budżetowej,

d) zasilenie jednostki w środki na dokonanie wydatków budżetowych

Wn – konto 223 „Rozliczenie wydatków budżetu państwa”, z uwzględnieniem analityki do części budżetowej / Ma – konto 133,

e) wpływ niewykorzystanych środków przekazanych na wydatki na centralny rachunek bieżący budżetu państwa

Wn – konto 133 / Ma – konto 223,

f) Rb-28 Sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa (roczne)

Wn – konto 902 „Wydatki budżetu”, z uwzględnieniem analityki do klasyfikacji budżetowej / Ma – konto 223.

Dyrektor DBP wyjaśniła, iż zasady księgowania są analogiczne dla wszystkich dochodów pobieranych przez państwowe jednostki budżetowe i wydatków dokonywanych przez dysponentów środków budżetowych. Nie stosowano odrębnych rozwiązań dla środków rezerwy celowej budżetu państwa cz. 83 (poz. 59).”

(dowód: akta kontroli str. 5-6, 127-128, 400-401, 404-405, 488-489)

Wskazany wyżej sposób księgowania dochodów i wydatków budżetu państwa nie został ustalony w formie zasad (polityki rachunkowości). Tym samym w MF nie został ustalony także, Zakładowy Plan Kont.

Według danych, zawartych w sprawozdaniach budżetowych Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w rozdziale 90011 *Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej*, wykonanie dochodów wyniosło odpowiednio: w 2013 r. – 483.428,8 tys. zł, w okresie I-VI 2014 r. – 316.768,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 6, 129, 143-144)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę, że w Ministerstwie Finansów dla prowadzenia ksiąg rachunkowych na poziomie budżetu państwa nie zostały ustalone zasady rachunkowości, w tym zakładowy plan kont, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁸.

W sprawie nieustalenia polityki rachunkowości Dyrektor DPB wyjaśniła, że „art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (...) stanowi, że jednostka powinna posiadać dokumentację opisującą w języku polskim

¹⁸ Dz.U. z 2013 r., poz.330 z późn. zm.

przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości. Przy czym przez określenie „Jednostka” - zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości - rozumie się podmioty i osoby określone w art. 2 ust. 1 ustawy, a więc m.in. jednostki budżetowe. Powołane przepisy ustawy o rachunkowości nie wskazują natomiast budżetu państwa jako podmiotu zobowiązanego do wykonania postanowień art. 10. Należy mieć również na uwadze, że ze względu na specyfikę budżetu państwa zasady rachunkowości oraz plan kont budżetu państwa zostały określone w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad 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 (...). Departament Budżetu Państwa nie opracował odrębnego dokumentu.”

Identycznych wyjaśnień w przedmiotowej kwestii udzieliła Podsekretarz Stanu w MF.

(dowód: akta kontroli str. 403-404, 488)

Na podstawie § 14 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad 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 Polskiej¹⁹ (zwanym dalej „rozporządzeniem w sprawie szczególnych zasad rachunkowości”) wprowadzone zostały wymienione w punktach 1–4 plany kont m.in. plan kont dla budżetu państwa. Plany kont stanowią podstawę do opracowania zakładowych planów kont (§ 14 ust. 2 ww. rozporządzenia).

Zgodnie z § 15 ust. 3 rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości, plan kont dla budżetu państwa może być uzupełniony o dodatkowe konta.

Biorąc pod uwagę ww. przepisy rozporządzenia, zdaniem NIK zakładowy plan kont w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych dla budżetu państwa powinien zostać ustalony. W świetle przywołanych przepisów NIK nie podziela opinii Dyrektora DBP i Podsekretarza Stanu w MF, iż zasady rachunkowości i plan kont dla budżetu państwa zostały zawarte w rozporządzeniu w sprawie szczególnych zasad rachunkowości i w związku z tym nie należy w tym zakresie ustalać innego dokumentu. Należy bowiem zwrócić uwagę, że rozporządzenie to zawiera szczególne zasady rachunkowości i plany kont dla różnych podmiotów. Przyjmując wyjaśnienia Dyrektora DBP i Podsekretarza Stanu w MF należałoby uznać, że żaden z podmiotów, którego dotyczy to rozporządzenie nie jest zobowiązany do ustalenia w swoim zakresie zasad rachunkowości, w tym planów kont. Jeżeli w ocenie Ministra Finansów dla prowadzenia ksiąg rachunkowych w zakresie budżetu państwa wystarczający jest plan kont określony w rozporządzeniu, to w takim przypadku z zakresu § 14 ust. 2 należałoby wyłączyć plan kont dla budżetu państwa. Natomiast w obecnym stanie prawnym jest wyraźnie wskazanie, że plany kont (czyli wszystkie wymienione w § 14 ust. 1 pkt 1-4 rozporządzenia) stanowią podstawę do opracowania zakładowych planów kont. Poza tym możliwość, określona w § 15 ust. 3 ww. rozporządzenia, uzupełnienia planu kont dla budżetu państwa o dodatkowe konta również wskazuje na potrzebę opracowania zakładowego

¹⁹ Dz.U. z 2013 r., poz. 289.

planu kont, bo przecież stosowanie tych dodatkowych kont musi być zatwierdzone przez kierownika jednostki.

W art. 2 ust. 1 ustawy o rachunkowości zostały wymienione podmioty zobowiązane do prowadzenia ksiąg rachunkowych m.in. państwowe jednostki budżetowe. NIK podziela stanowisko przedstawicieli MF, że budżet państwa nie jest jednostką w rozumieniu przepisów ustawy o rachunkowości. Niemniej jednak należy zauważyć, że księgi rachunkowe w zakresie budżetu państwa są prowadzone przez urząd obsługujący Ministra Finansów, tj. urząd działający w formie państwowej jednostki budżetowej. Przyjmując argumentację Dyrektora DBP i Podsekretarza Stanu w MF należałoby uznać, że w zakresie budżetu państwa nie należy stosować ustawy o rachunkowości, a więc nie prowadzić ksiąg rachunkowych. Jednak z uwagi na fakt, że Minister Finansów ustalił plan kont dla budżetu państwa, należy wnosić iż zasady rachunkowości dotyczą również budżetu państwa.

2. Zgodnie z art. 410c ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska środki NFOŚiGW i wfośigw mogą być przeznaczane na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych przez jednostki budżetowe. W budżecie państwa tworzy się rezerwę celową w wysokości odpowiadającej kwocie środków przekazywanych państwowym jednostkom budżetowym przez właściwe fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej na dochody budżetu państwa. Stosownie do art. 140 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych jest to rezerwa na wydatki, których realizacja jest uwarunkowana pozyskaniem środków z innych źródeł. Tym samym jest to szczególna rezerwa, w ramach której niewykorzystane środki na zadania wskazane przez ww. fundusze podlegają zwrotowi do właściwych funduszy, jako nadpłaty dochodów budżetowych.

NIK zwraca uwagę, że pomimo obowiązku zwrotu niewykorzystanych środków, w Ministerstwie Finansów nie jest prowadzona szczegółowa ewidencja wpływów i rozliczania dochodów budżetu państwa przekazywanych przez Ministra Środowiska na utworzenie rezerwy celowej poz. 59. Nie można zatem ustalić stanu nadpłat podlegających zwrotowi i dokonać merytorycznej oceny składanych przez Ministra Środowiska zapotrzebowań na środki w celu realizacji nadpłat.

Dyrektor DBP wyjaśniła, że stosowną ewidencję w zakresie dochodów, przekazanych do ministra właściwego do spraw środowiska przez NFOŚiGW oraz wfośigw i ich rozliczenie prowadzi Minister Środowiska. Poza tym Dyrektor DBP wskazała, że *„stosownie do art. 174 pkt 1 ustawy o finansach publicznych Minister Finansów sprawuje ogólną kontrolę realizacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa. W celu wypełnienia tego obowiązku m.in. w Departamencie Budżetu Państwa wpływy środków na centralny rachunek dochodów budżetu państwa są codziennie ewidencjonowane przy użyciu Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa, a prawidłowość wpływu dochodów weryfikowana jest poprzez comiesięczną kontrolę sprawozdania budżetowego Rb-23 Sprawozdanie o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych, z wyłączeniem rachunków izb celnych (poz. 12 Dochody przekazane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa) przekazanego przez dysponenta części budżetowej, jak również Rb-27 Sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych. Jednolite zasady kontroli dotyczą całości środków przekazywanych na centralny rachunek bieżący budżetu państwa i odnoszą się do wszystkich dysponentów części budżetowych. Departament Budżetu Państwa nie stosuje odrębnych, szczególnych zasad*

kontroli dla dochodów przekazywanych przez Ministra Środowiska dotyczących zadań dofinansowywanych z rezerwy celowej poz. 59.”

(dowód: akta kontroli str. 5, 127-128)

Zdaniem NIK, jakkolwiek Minister Środowiska ewidencjonuje wpływ dochodów i fakt ich przekazania na rachunek dochodów budżetu państwa, to nie ma możliwości ich rozliczenia. Minister Środowiska nie jest w stanie merytorycznie ocenić, czy kwota środków wnioskowanych do zwrotu przez poszczególne fundusze jest prawidłowa ze względu na ich faktyczne wykorzystanie. Jest to szczególnie niemożliwe w przypadku innych niż Minister Środowiska dysponentów budżetu państwa. Minister Środowiska jest w stanie ocenić zasadność zwrotu nadpłat tylko w kontekście wykorzystania środków przekazanych na zadania realizowane przez jemu podległe jednostki.

Podsekretarz Stanu w MF wyjaśniła, że „Minister Finansów wyłącznie zasila jednostki w środki na dokonanie zwrotu powstałej nadpłaty, zaś merytoryczna ocena zasadności przekazania do Ministerstwa Finansów zapotrzebowania na środki należy do kierownika jednostki występującej o środki, co wprost wynika z § 5 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (...). Dodatkowo należy zwrócić uwagę na przysługujące jednostce prawo wynikające z § 4 ust. 5 ww. rozporządzenia umożliwiające pomniejszenie kwoty dochodów przekazywanych na centralny rachunek bieżący budżetu państwa o przypadające na dany okres zwroty, co skraca procedurę zwrotu.

Ponadto zgodnie z § 14 ust. 1 pkt 1-3 rozporządzenia w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, państwowe jednostki budżetowe realizujące dochody budżetowe zobowiązane są do prawidłowego i terminowego ustalania należności z tytułu dochodów budżetu państwa, pobierania wpłat i terminowego dokonywania zwrotów nadpłat, jak również do prowadzenia ewidencji dochodów budżetowych według części, działów i rozdziałów określających rodzaj działalności oraz według paragrafów klasyfikacji.

W myśl § 15 ust. 1 ww. rozporządzenia kierownicy państwowych jednostek budżetowych prowadzą ewidencję wydatków - uwzględniając klasyfikację paragrafów wydatków, określoną w przepisach o szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych - umożliwiającą ustalenie wielkości zaangażowanych środków, wysokości poniesionych wydatków oraz ich zgodności z planem finansowym.

Dodatkowo należy mieć na uwadze, że kierownik jednostki odpowiada za całość gospodarki finansowej jednostki (...) oraz za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości.”

(dowód: akta kontroli str. 478-492)

Natomiast Dyrektor DBP podała m.in. że „Ogólną procedurę zwrotu nadpłat dochodów budżetowych regulują stosowne przepisy. Zgodnie z § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (...) kwoty dochodów nienależnie wpłaconych (pobranych) lub orzeczonych do zwrotu stanowią nadpłaty. W myśl § 18 ust. 2 ww. rozporządzenia jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, państwowa jednostka budżetowa zalicza nadpłaty na inne wymagalne należności przypadające od tego samego dłużnika, a w razie braku takich należności – zwraca je uprawnionej osobie. Decyzję w tym zakresie podejmuje kierownik

jednostki jako odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej w jednostce sektora finansów publicznych. Podstawą dokonania zwrotu nadpłaty jest pisemne polecenie zwrotu, podpisane przez kierownika i głównego księgowego państwowej jednostki budżetowej. Zwroty nadpłat w dochodach budżetowych dokonywane są przez państwowe jednostki budżetowe z rachunku bieżącego dochodów, stosownie do § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie rodzajów i trybu dokonywania operacji na rachunkach bankowych prowadzonych dla obsługi budżetu państwa w zakresie krajowych środków finansowych oraz zakresu i terminów udostępniania informacji o stanach środków na tych rachunkach (...). W myśl § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (...) kierownicy państwowych jednostek budżetowych przekazują do Ministerstwa Finansów zapotrzebowanie na środki w celu realizacji nadpłat dochodów wraz z informacją, kiedy i w jakiej wysokości wnioskowana kwota została odprowadzona na rachunek dochodów centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa. Zapotrzebowanie na środki przekazywane jest wówczas, gdy na właściwym rachunku brakuje środków na dokonanie zwrotu nadpłaty dochodów, i w terminie nie późniejszym niż 3 dni robocze przed dniem realizacji zwrotu (...). Ministerstwo Finansów dokonuje kontroli formalnej, w tym weryfikuje kwotę oraz datę wpływu środków na rachunek dochodów centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa. Należy mieć jednak na uwadze, że merytoryczna ocena zasadności przekazania do Ministerstwa Finansów zapotrzebowania na środki należy do kierownika jednostki występującej o środki. Zapotrzebowania, które wpłynęły do Ministerstwa Finansów w polu tytułem zawierają następującą treść „Zwrot nadpłaconych dochodów z tytułu korekt decyzji Ministra Finansów dotyczących środków przyznanych z rezerwy celowej BP poz. 59”. (...) Departament Budżetu Państwa nie posiada informacji nt. sald nierozliczonych nadpłat.”

(dowód: akta kontroli str. 5-6, 129-142)

NIK zwraca uwagę, że wszystkie przywołane przez Dyrektora DBP i Podsekretarza Stanu w MF przepisy kreują zasady postępowania z rozliczaniem pobranych, przez dysponentów części budżetu państwa, dochodów budżetowych, co do których dysponenti mają możliwość dokonania weryfikacji tych rozliczeń. Natomiast przywołane wyżej przepisy rozporządzeń, jak również rozporządzenie w sprawie gospodarki finansowej funduszy nie odnoszą się do przypadku przekazywania przez Ministra Środowiska środków pozabudżetowych na dochody budżetu państwa, w sytuacji gdy środki te są wykorzystywane przez innych dysponentów. Poza tym obowiązujące przepisy nie regulują kwestii zwrotów nadpłat należnych funduszom ochrony środowiska i gospodarki wodnej z ewentualnymi odsetkami.

Podsekretarz Stanu w wyjaśniła, że „przepisy § 11 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, regulują tryb i zasady dofinansowania zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych przez państwowe jednostki budżetowe środkami pochodzącymi z rezerwy celowej utworzonej w budżecie państwa.

Stosownie do ust. 9 ww. paragrafu, Narodowy Fundusz i wojewódzkie fundusze przekazują środki na rachunek bieżący dochodów budżetowych ministra właściwego do spraw środowiska w wysokości wynikającej z zaakceptowanych

wniosek o uruchomienie środków z rezerwy celowej, w terminie 5 dni roboczych od dnia ich akceptacji.

Jak wynika z powyższego, kwota wynikająca z wydawanej przez Ministra Finansów decyzji w sprawie zmian w budżecie państwa jest w tożsamej wysokości co kwota przekazywana przez Narodowy Fundusz i wojewódzkie fundusze na rachunek bieżący dochodów budżetowych.

Natomiast przepisy ww. rozporządzenia nie przewidują sytuacji, gdy na skutek złożenia korekty wniosku o uruchomienie środków z rezerwy celowej powodującej zmianę (zmniejszenie) kwoty wydatków i w konsekwencji dofinansowania, powstanie „nadpłata dochodów”. W powyższym rozporządzeniu brak jest również przepisu stanowiącego materialną podstawę do wypłaty w takiej sytuacji odsetek, nie określono, z jakiego powodu mogłyby się należeć (opóźnienie, czy zwłoka) oraz od jakiego terminu należałoby naliczyć ewentualne odsetki.

Należy zwrócić uwagę, iż szczegółowe postanowienia dotyczące realizacji zadań znajdujących się na listach zadań zakwalifikowanych do dofinansowania, powinny znajdować się w umowach zawartych przez Narodowy Fundusz i wojewódzkie fundusze z państwowymi jednostkami budżetowymi (§ 11 ust. 6 cytowanego powyżej rozporządzenia). (...) Jednocześnie podkreślam, iż samoistnej podstawy do naliczenia odsetek (za opóźnienie, czy zwłokę) z tytułu pozostawiania środków finansowych na rachunku budżetu państwa nie będzie stanowił § 18 ust. 6 rozporządzenia w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, który reguluje sposób dokonania wypłaty oprocentowania nadpłat należności budżetowych.”

(dowód: akta kontroli str. 478-492)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że brak możliwości ustalenia na podstawie prowadzonej w MF ewidencji finansowo-księgowej kwot środków przekazanych przez właściwe fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej na utworzenie rezerwy celowej poz. 59 uniemożliwia ich rozliczenie i ustalenie kwoty nadpłat z tytułu niewykorzystanych środków przez pjb. W ocenie NIK wprowadzenie w MF mechanizmu umożliwiającego weryfikowanie wnioskowanych przez właściwe fundusze zwrotów niewykorzystanych środków jest istotne. Bowiem Minister Środowiska nie ma możliwości merytorycznej weryfikacji wniosków o zwrot nadpłat, szczególnie w przypadku gdy środki z rezerwy celowej były wykorzystywane przez innych dysponentów części budżetu państwa. NIK zwraca także uwagę, że Minister Finansów nie podjął działań w celu rozstrzygnięcia kwestii zwrotu nadpłat z ewentualnymi odsetkami, pomimo że obecnie obowiązujące przepisy nie regulują tego zagadnienia. NIK zauważa także, że nieustalenie w Ministerstwie Finansów zakładowego planu kont dla prowadzenia ksiąg rachunkowych na poziomie budżetu państwa, pozostaje w sprzeczności z postanowieniami ustawy o rachunkowości oraz rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości.

IV. Wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi 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 Kontroli²⁰, wnosi o:

²⁰ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 z późn. zm.

- 1) opracowanie procedury rozpatrywania wniosków o zapewnienie finansowania oraz wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 59 zawierającej graniczne terminy postępowania;
- 2) rozważenie wprowadzenia zmian w prowadzonej ewidencji księgowej; umożliwiających ewidencjonowanie i rozliczanie dochodów budżetu państwa, przekazywanych przez Ministra Środowiska na utworzenie rezerwy celowej poz. 59;
- 3) rozważenie opracowania polityki (zasad) rachunkowości, w tym zakładowego planu kont w zakresie ksiąg rachunkowych budżetu państwa, zgodnie z obowiązującymi przepisami w tym zakresie;
- 4) ustalenie, innej niż rezerwa celowa poz. 59, ścieżki finansowania składek do organizacji międzynarodowych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 02 grudnia 2014 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla