



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Józef Górny**

Warszawa, dnia czerwca 2010 r.

**Pan
Andrzej Kraszewski
Minister Środowiska**

LKI-410-23-1/2009
P/09/140

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę w Ministerstwie Środowiska (Ministerstwo), w zakresie wybranych zagadnień dotyczących sprawowanego przez Ministra Środowiska nadzoru nad gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa w parkach narodowych, w okresie od 1 stycznia 2007 r. do 30 września 2009 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 19 kwietnia 2010 r., na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuję Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Ministra Środowiska w zakresie objętym kontrolą.

Pozytywną ocenę uzasadnia uwzględnienie problematyki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa przez parki narodowe w działalności realizowanej przez Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego Ministerstwa.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości wynikają z niepodjęcia działań, mających na celu zapewnienie przestrzegania przepisów w zakresie ustalenia wartości gruntów pozostających w trwałym zarządzie parków narodowych i ich ujęcia w ewidencji księgowej oraz w bilansach parków narodowych i bilansach łącznych Ministerstwa.

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

1. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Ministerstwa, realizacja zadań z zakresu kontroli i audytu należała do obowiązków Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego (Biuro).

W okresie objętym kontrolą Biuro przeprowadziło kontrole planowe w 14 parkach narodowych oraz kontrole doraźne w trzech parkach. Przedmiotem tych kontroli była m.in. prawidłowość gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa zarządzanymi przez parki narodowe, w tym w zakresie uregulowania stanu prawnego nieruchomości oraz sposobu realizacji zadań ochronnych ustanawianych dla parków przez Ministra Środowiska, na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 1 i ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody².

W wyniku tych kontroli stwierdzono nieprawidłowości, polegające m.in. na nieuregulowaniu stanu prawnego gruntów (nieujawnienie prawa własności gruntów Skarbu Państwa w księgach wieczystych) w siedmiu parkach narodowych³ oraz występowaniu rozbieżności pomiędzy danymi o gruntach zawartymi w ewidencji prowadzonej przez park, w geodezyjnej ewidencji gruntów i budynków lub w księgach wieczystych w trzech parkach. W dwóch parkach⁴ ujawniono rozbieżności w danych o powierzchni parku pomiędzy prowadzonymi ewidencjami a odpowiednim rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie parku narodowego. W pięciu parkach narodowych stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wykonania zadań ochronnych lub dokumentowania realizacji tych zadań.

Ponadto, w 2008 r. Biuro przeprowadziło w dwóch parkach kontrole sprawdzające, stwierdzając prawidłową realizację zaleceń pokontrolnych.

Od 1 lipca do 15 sierpnia 2009 r. Biuro przeprowadziło audyt wewnętrzny w Ministerstwie, obejmując jego zakresem wykonywanie zadań przez Departament Ochrony Przyrody (DOP lub Departament) i Departament Ekonomiczny. W jego wyniku stwierdzono m.in.: niewystarczające działania w zakresie nadzoru nad majątkiem Skarbu Państwa, ukierunkowane przede wszystkim na *załatwianie spraw bieżących*, potrzebę kontynuacji prac nad stworzeniem przez DOP *systemu prawnego*, który umożliwiłby opracowanie projektów planów ochrony przez parki. Ponadto wskazano na potrzebę wzmocnienia przez Departament działań zmierzających do wspierania parków narodowych w realizacji przedsięwzięć, których finansowanie może odbyć się przy udziale środków z Unii Europejskiej, z uwagi na niewystarczające pozyskiwanie tych środków przez parki.

W sprawozdaniu z zadania audytowego stwierdzono również, że *pracownicy Wydziału Parków Narodowych, w trakcie wywiadu przekazali audytorom, iż nie są w stanie przedstawić zestawienia dotyczącego stanu posiadanych przez parki gruntów (...), pomimo zapisu w regulaminie organizacyjnym DOP par. 9 pkt 15, dotyczącym prowadzenia spraw związanych z nadzorem nad majątkiem SP w tym m.in. nad stanem posiadania gruntów (...)*. Wskazano również, że Departament Ochrony Przyrody *nie sporządza sprawozdań zbiorczych z działalności parków narodowych, co jest niezgodne z art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody*.

² Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.

³ Największa skala nieprawidłowości w tym zakresie wystąpiła w parkach narodowych: „Ujście Warty” (98,9% gruntów nie ujawniono w księgach wieczystych), Narwiańskim (71,3%) i Ojcowskim (65%).

⁴ Parki narodowe: Białowiecki i Narwiański.

W opinii wyrażonej przez audytorów, Departament *nie powinien ograniczać się jedynie do opiniowania wniosków parków dotyczących realizacji zadań z zakresu gospodarowania majątkiem Skarbu Państwa*, lecz powinien posiadać wiedzę o stanie posiadania tego majątku.

2. W trakcie kontroli NIK ustalono, na podstawie danych zebranych przez DOP, że tylko w przypadku trzech parków⁵ dane o powierzchni były zgodne z rozporządzeniami Rady Ministrów. Powierzchnia 11 parków była większa od powierzchni wskazanej w odpowiednich rozporządzeniach o 379,6821 ha, natomiast w przypadku dziewięciu parków była mniejsza o 4.268,8891 ha. Różnice te dotyczyły więc w sumie 4.648,5712 ha, co stanowiło 1,4% wszystkich nieruchomości 23 parków – 325.116,1730 ha.

Departament uzyskał – na potrzeby przeprowadzanej kontroli NIK – z parków narodowych informacje, według których na koniec 2009 r. z ogólnej powierzchni wszystkich parków wynoszącej 325.116,1730 ha w trwałym zarządzie parków było 244.979,0939 ha (75,3% powierzchni parków), nieruchomości Skarbu Państwa niebędące w zarządzie parków zajmowały 21.018,8693 ha (6,5% ogółu powierzchni), a nieruchomości pozostałych właścicieli wynosiły 59.118,2098 ha (18,2% ogółu powierzchni).

Zgodnie z danymi DOP (również uzyskanymi w trakcie kontroli NIK ze wszystkich parków), według stanu na grudzień 2009 r., tylko w przypadku 11 parków narodowych ujawnione zostało w księgach wieczystych prawo własności wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa pozostających w trwałym zarządzie tych parków. Odnośnie pozostałych 12 parków narodowych, właścicieli starostowie nie zapewnili ujawnienia w księgach wieczystych nieruchomości o łącznej powierzchni 17.735,6624 ha (ok. 5% ogólnej powierzchni parków).

3. Na podstawie art. 60 ustawy o NIK przedstawiam Panu Ministrowi, jako organowi właściwemu w sprawach ochrony przyrody, również ustalenia kontroli dotyczące parków narodowych.

Z ustaleń kontroli wynika, że parki narodowe nie wykazywały wartości gruntów pozostających w ich zarządzie w ewidencji księgowej, w wyniku czego księgi rachunkowe parków nie przedstawiały w sposób rzetelny i jasny ich sytuacji majątkowej, stosownie do wymogów art. 4 ust. 1 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶ oraz że nie są wycenione w pełni ich aktywa (art. 4 ust. 3 pkt 4 ustawy). Powyższe ustalenia wskazują również, że – wbrew wymogom art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości – księgi rachunkowe parków prowadzone były nierzetelnie, ponieważ dokonane w nich zapisy nie odzwierciedlały stanu rzeczywistego.

W ewidencji księgowej parków nie wykazywano nawet gruntów, których wartość była znana, tj. nie ujęto gruntów o powierzchni 682,6397 ha nabytych przez 11 parków w okresie objętym kontrolą za kwotę 18,3 mln zł (dane na podstawie informacji z parków narodowych).

⁵ Parki narodowe: Biebrzański, Ojcowski, Pieniński.

⁶ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

Wobec niewykazania w ewidencji księgowej wartości gruntów, nie został również w pełni wykazany stan aktywów w bilansach parków oraz w bilansach zbiorczych sporządzonych przez Ministerstwo, co stanowiło naruszenie art. 46 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

W związku z powyższym, bilanse zbiorcze za 2007 i 2008 r. sporządzone przez Ministerstwo i przekazane ministrowi skarbu państwa, przygotowującego coroczne informacje o stanie mienia Skarbu Państwa, nie mogły być podstawą ustalenia wartości majątku zarządzanego przez parki wykazywanego w tych informacjach, stosownie do przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z 14 września 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad ewidencjonowania majątku Skarbu Państwa⁷.

Dyrektor Departamentu Ekonomicznego Ministerstwa Hanna Pawłowicz wyjaśniła w trakcie kontroli, że (...) *wobec nieujmowania w bilansach jednostek wartości gruntów, nie było przesłanek do podejmowania działań zmierzających do wyceny tych gruntów. Było to tym bardziej nieuzasadnione, iż to właściwi starostowie są zobowiązani do wyceny nieruchomości z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa (zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami)*. Wyjaśniła również, że do końca lat 90. dane w bilansach jednostek budżetowych dotyczące gruntów prezentowane były w różny sposób i w związku z tym Ministerstwo Finansów zleciło ujednolicenie ewidencji w zakresie składników majątkowych, proponując, iż grunty będące własnością Skarbu Państwa należy ujmować w ewidencji bilansowej starosty reprezentującego Skarb Państwa, natomiast jednostki budżetowe miały je ujmować w ewidencji pozabilansowej. W związku z tym, parki narodowe jako jednostki budżetowe, dysponując gruntami przekazanymi w trwały zarząd prowadzą ich ewidencję na kontach pozabilansowych.

Z ustaleń kontroli wynika ponadto, że dyrektorzy parków narodowych nieruchomości gruntowe Skarbu Państwa wykazywali w ewidencji pozabilansowej, kierując się stanowiskiem byłego Krajowego Zarządu Parków Narodowych (uzgodnionym z Departamentem Ekonomicznym Ministerstwa), zawartym w piśmie z 18 marca 2003 r.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska o braku obowiązku ujmowania gruntów Skarbu Państwa, pozostających w trwałym zarządzie parków narodowych, w ewidencji księgowej tych parków.

Parki narodowe są państwowymi jednostkami budżetowymi (art. 8 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody), zobowiązanymi do prowadzenia ksiąg rachunkowych zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych⁸. Grunty Skarbu Państwa przekazane w trwały zarząd parków narodowych są aktywami tych jednostek i przez nie kontrolowanymi, w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 12 ustawy o rachunkowości oraz zaliczane są do środków trwałych, zgodnie z definicją tych środków zawartą w art. 3 ust. 1 pkt 15 ww. ustawy. Ponadto z § 2 pkt 5 ww. rozporządzenia

⁷ Dz. U. Nr 77 poz. 864 ze zm.

⁸ Dz. U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.

Ministra Finansów z 28 lipca 2006 r. wynika, że przez środki trwałe w jednostkach budżetowych rozumie się także środki stanowiące m.in. własność Skarbu Państwa, w stosunku do których jednostka wykonuje uprawnienia właścicielskie, niezależnie od sposobu ich wykorzystania.

Niewątpliwie do starostów należy wycena nieruchomości należących do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Biorąc jednak pod uwagę § 26 pkt 1 lit. b rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad ewidencjonowania majątku Skarbu Państwa, który określa zasób oddany w zarząd parkom narodowym jako majątek odrębny, wykazywany w ewidencji zbiorczej majątku Skarbu Państwa, należy uznać, że obowiązek wyceny nieruchomości, które nie zostały wycenione przez starostów, spoczywa na parkach narodowych.

Przepisy prawne z zakresu rachunkowości wskazują, że grunty Skarbu Państwa powinny być ujmowane w ewidencji księgowej parku narodowego oraz w jego bilansie. Pogląd taki został zaprezentowany przez Ministerstwo Finansów w piśmie z 31 marca 2010 r. skierowanym do dyrektora Departamentu Ekonomicznego Ministerstwa.

Przyjmując średnie ceny gruntów rolnych słabych, uzyskiwane w obrocie prywatnym w III kwartale 2009 r. (13,5 tys. zł za jeden hektar)⁹ można stwierdzić, że w ewidencji księgowej parków oraz w bilansach parków za 2007 i 2008 r. nie wykazano mienia Skarbu Państwa (244.979,0939 ha gruntów) o szacunkowej wartości ok. 3,3 mld zł.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, z uwagi na skalę problemu, nie jest realna wycena wszystkich nieruchomości pozostających w zarządzie parków przez rzeczoznawców majątkowych, w trybie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami i rozporządzenia Rady Ministrów z 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego¹⁰. Z tego względu konieczne jest znalezienie takich rozwiązań, które zapewnią możliwość ujęcia przez parki w księgach rachunkowych wartości wszystkich gruntów.

* * *

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o podjęcie działań w celu zapewnienia realizacji przez nadzorowane przez Pana Ministra parki narodowe, wynikających z obowiązujących przepisów prawa, obowiązków wykazywania w ewidencji księgowej i bilansach wartości gruntów Skarbu Państwa przekazanych im w trwały zarząd.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Ministra w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego

⁹ Źródło danych: ceny gruntów rolnych uzyskiwane w obrocie prywatnym dla wszystkich województw w kraju, według Głównego Urzędu Statystycznego, publikowane na stronie internetowej przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Warszawie.

¹⁰ Dz. U. Nr 207, poz. 2109 ze zm.

wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosku lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie, do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosku zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania uchwały Kolegium NIK w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń.