



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
WOJCIECH MISIĄG

KSI-4100-01-01/2012
P/12/116

Warszawa, dnia 2 maja 2012 r.

Pan
Marcin Korolec
Minister Środowiska

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 skontrolowała Ministerstwo Środowiska (zwane dalej „Ministerstwem”) w zakresie wykonania w 2011 r. budżetu państwa w częściach: 22 – Gospodarka wodna i 41 – Środowisko oraz budżetu środków europejskich w tych częściach.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 10 kwietnia 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami wykonanie w 2011 r. budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w częściach: 22 – Gospodarka wodna i 41 – Środowisko.

Zastrzeżenia dotyczą między innymi:

- prowadzenia ksiąg rachunkowych z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości² (zwaną dalej UoR);
- przeprowadzenia niezgodnie z przepisami art. 26 ust. 1 pkt 2 UoR inwentaryzacji rozrachunków z kontrahentami, w odniesieniu do których w księgach rachunkowych wykazano salda zerowe;
- przyjęcia w 2011 r. środków europejskich na rachunek bieżący wydatków i dokonanie refundacji wydatków z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego, których źródłem finansowania były środki europejskie;
- nieujęcia w księgach rachunkowych Ministerstwa zobowiązań z tytułu składek do organizacji międzynarodowych w łącznej kwocie 8.746,9 tys. zł.

I. Minister Środowiska – dysponent główny

1. Dochody budżetowe w części 22 – Gospodarka wodna zostały zrealizowane w wysokości 38.289,3 tys. zł, co stanowiło 122,2% kwoty określonej w ustawie budżetowej na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r.³ Uzyskane w 2011 r. w tej części budżetu państwa dochody były o 46,7% (tj. o 12.196,9 tys. zł) wyższe od zrealizowanych w 2010 r. W części 41 – Środowisko zrealizowano dochody w kwocie 534.306,0 tys. zł,

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

² Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 z późn. zm.

³ Dz. U. Nr 29, poz. 150.

stanowiącej 88,4% planowanych w ustawie budżetowej. Uzyskane w 2011 r. dochody w części 41 były ponad siedmiokrotnie wyższe od dochodów zrealizowanych w 2010 r.

Na zrealizowanie wyższych od planowanych kwot dochodów w części 22 wpływ miało między innymi uzyskanie, przez niektóre regionalne zarządy gospodarki wodnej, wyższych wpływów ze sprzedaży energii elektrycznej. Przyczyną takiego stanu były korzystne warunki hydrologiczne, pozwalające na maksymalne wykorzystanie mocy elektrowni wodnych i wyprodukowanie większej ilości energii elektrycznej. Wyższe wpływy uzyskano także z tytułu dzierżawy i czynszów, w wyniku osiągnięcia porozumień w sprawie zapłaty należności przez podmioty bezumownie korzystające w latach ubiegłych z nieruchomości Skarbu Państwa. Na zrealizowanie niższej od planowanej kwoty dochodów ogółem w części 41 wpływ miało przede wszystkim uzyskanie w dziale 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, rozdział 90011 – Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej o 28,4% niższych od planowanych, tj. w kwocie 347.617,6 tys. zł, wpływów z tytułu wpłat dokonywanych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej (wfośigw) na realizację zadań państwowych jednostek budżetowych, finansowanych ze środków rezerwy celowej (poz. 59 – Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej). Przyczyną takiego stanu była przewlekłość działań, związanych szczególnie z uzyskaniem zapewnienia finansowania zadań planowanych do realizacji w okresie dłuższym niż jeden rok budżetowy. Oczekiwanie między innymi przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska i Ministra Środowiska na wydanie przez Ministra Finansów decyzji o zapewnieniu finansowania, trwało od około dwóch do czterech miesięcy⁴. Długi okres oczekiwania na decyzje Ministra Finansów i otrzymanie ich w miesiącu październiku, listopadzie, a nawet grudniu 2011 r., uniemożliwił rozpoczęcie procedur zmierzających do udzielenia zamówień publicznych i realizowania zaplanowanych na 2011 r. zadań i wykorzystania środków. W takich przypadkach jednostki nie występowały z wnioskami o uruchomienie w 2011 r. środków z rezerwy celowej, a NFOŚiGW lub wfośigw nie dokonywały wpłat na rachunek dochodów Ministerstwa, natomiast środki już przekazane i niewykorzystane przez jednostki realizujące zadania, podlegały zwrotowi na rachunek odpowiedniego funduszu jako nadpłata dochodów.

Na koniec 2011 r. w części 22 należności pozostałe do zapłaty wyniosły 4.236,2 tys. zł, w tym zaległości netto 2.851,4 tys. zł. W porównaniu z 2010 r. kwota ogółem należności pozostałych do zapłaty była niższa o 37,6% (o 2.557,1 tys. zł), a kwota zaległości netto o 47,8% (o 2.610,5 tys. zł). W części 41, według stanu na koniec 2011 r., należności pozostałe do zapłaty wyniosły 6.986,4 tys. zł, w tym zaległości netto 3.382,3 tys. zł. W porównaniu z 2010 r. kwota ogółem należności pozostałych do zapłaty była prawie czterokrotnie wyższa (tj. o 5.154,8 tys. zł), a kwota zaległości netto była wyższa ponad czterokrotnie (tj. o 2.589,7 tys. zł). Największe kwoty należności dotyczyły nieuregulowanych płatności z tytułu wynagrodzenia za korzystanie z informacji geologicznej i wyniosły 3.033,6 tys. zł, co stanowiło 752% kwoty należności z tego tytułu na koniec 2010 r. Ministerstwo Środowiska (dysponent III stopnia) oraz jednostki podległe Ministrowi Środowiska podejmowały działania w celu egzekucji należnych budżetowi państwa dochodów. Biorąc jednak pod uwagę znaczny wzrost kwoty należności, w tym zaległości netto, w ocenie NIK działania te nie były skuteczne.

- Wydatki budżetowe w części 22, określone w ustawie budżetowej na rok 2011 w kwocie 329.487,0 tys. zł, zostały w trakcie roku zwiększone per saldo o kwotę 333.967,6 tys. zł i wyniosły 663.454,6 tys. zł. Wydatki zrealizowano w kwocie 632.689,9 tys. zł, co stanowiło 95,4% planu po zmianach. Były one wyższe o 6,0% od wydatków roku 2010. Na niepełne wykonanie planu wydatków wpływ miało głównie niewykorzystanie w regionalnych zarządach gospodarki wodnej środków na wydatki i zakupy inwestycyjne, w tym przeznaczonych na współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków Unii Europejskiej. Nie wykonano wszystkich prac modernizacyjnych i budowlano-montażowych, między innymi śluz, jazów i stopni wodnych oraz regulacji rzek. Zadania te planowane były do realizacji w ramach między innymi regionalnych programów operacyjnych województw: świętokrzyskiego wielkopolskiego i zachodniopomorskiego. Przyczyną takiego stanu było głównie przesunięcie terminu realizacji robót lub dostaw na rok następny z powodu wydłużającej się procedury opracowania dokumentacji i uzyskania pozwoleń, a także konieczność powtórzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Z tego powodu Minister Środowiska dokonał w 2011 r. blokady wydatków w kwocie 16.566,5 tys. zł.

⁴ Czas liczony od daty złożenia wniosku przez Ministra Środowiska do daty wydania decyzji.

Wydatki budżetowe w części 41, określone w ustawie budżetowej na rok 2011 w kwocie 480.045,0 tys. zł, zostały w trakcie roku zwiększone per saldo o kwotę 180.491,7 tys. zł i wyniosły 660.536,7 tys. zł. Wydatki zrealizowano w kwocie 595.408,2 tys. zł, co stanowiło 90,1% planu po zmianach. Były one o 28,7% wyższe od wydatków zrealizowanych w 2010 r. Niepełne wykonanie planu wydatków spowodowane było głównie niskim wykorzystaniem środków na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej, tj. 73,1% planu po zmianach (150.061,1 tys. zł). Przyczyną takiego stanu było między innymi:

- w ramach Programu Operacyjnego Europejska Współpraca Transgraniczna przesunięcie dwóch projektów na listę rezerwową oraz opóźniony termin rozpoczęcia projektu w ramach NATURA 2000;
- w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2004–2009 rezygnacja z zakupów artykułów biurowych oraz z podróży służbowych zagranicznych w ramach „Funduszu Pomocy Technicznej PL0002” – wykorzystanie środków na projekty realizowane w ramach tych mechanizmów finansowych wyniosło 59,9% planu po zmianach.

Minister Środowiska dokonał w 2011 r. blokady wydatków w kwocie 48.154,7 tys. zł.

Zobowiązania w części 22 na koniec 2011 r. wyniosły 16.912,3 tys. zł i w porównaniu do roku 2010 r. były wyższe o 1.005,1 tys. zł. Główną pozycją zobowiązań były dodatkowe wynagrodzenia roczne wraz z pochodnymi (77,5% ogólnej kwoty zobowiązań). Zobowiązania wymagalne w tej części budżetu państwa nie wystąpiły.

Stan zobowiązań w części 41 na koniec 2011 r., według danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniósł 18.281,7 tys. zł i w porównaniu do roku 2010 był wyższy o 2.374,5 tys. zł. Wykazane zobowiązania dotyczyły w 94,0% wypłat z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi. Zobowiązania wymagalne w tej części budżetu państwa wystąpiły w kwocie 248,7 tys. zł z tytułu: obowiązku zapłaty przez Regionalną Dyрекcyję Ochrony Środowiska w Bydgoszczy 84,9 tys. zł na podstawie wyroku sądowego oraz przekroczenia planu finansowego o 163,8 tys. zł w Białowieckim Parku Narodowym⁵.

NIK zwraca jednak uwagę, że dane wykazane w rocznym łącznym sprawozdaniu Rb-28, w zakresie części 41, nie były zgodne ze stanem faktycznym, ponieważ Ministerstwo (dysponent III stopnia) nie ujęło w ewidencji księgowej i tym samym w jednostkowym sprawozdaniu rocznym Rb-28 zobowiązań z tytułu składek do organizacji międzynarodowych w łącznej kwocie 8.746,9 tys. zł (szczegółowy opis w pkt II.8 niniejszego wystąpienia).

3. W 2011 r. przeciętne zatrudnienie (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) w części 22 wyniosło 2.893 osoby (99,6% ogólnej liczby zatrudnionych byli to pracownicy Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej i regionalnych zarządów gospodarki wodnej), co stanowiło 91,2% planowanego zatrudnienia i było niższe w stosunku do 2010 r. o 2,5%. Wydatki na wynagrodzenia zostały zrealizowane w kwocie 122.690,2 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach i były niższe od wydatków z 2010 r. o 3,7%. W 2011 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (łącznie z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym), przypadające na jednego pełnozatrudnionego, było niższe o 1,3% od przeciętnego wynagrodzenia w 2010 r. i wyniosło 3.534,1 zł. Przeciętne zatrudnienie (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) w 2011 r. w części 41 wyniosło 3.911 osób, co stanowiło 91,1% planowanego zatrudnienia i było niższe w stosunku do 2010 r. o 3,5%. Wydatki na wynagrodzenia, zrealizowane w kwocie 210.240,6 tys. zł, tj. 99,6% planu po zmianach, były wyższe od wydatków z roku 2010 o 0,7%. W 2011 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (łącznie z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym), przypadające na jednego pełnozatrudnionego, było wyższe o 4,4% od przeciętnego wynagrodzenia w 2010 r. i wyniosło 4.479,7 zł.

W 2011 r. wynagrodzenia osób, zajmujących w Ministerstwie Środowiska kierownicze stanowiska państwowe, ustalone zostały na poziomie grudnia 2008 r., co było zgodne z przepisami ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe⁶.

4. W 2011 r. limit wydatków w części 22 został zwiększony o 347.935,5 tys. zł środkami z rezerw celowych, które zostały wykorzystane w kwocie 337.818,9 tys. zł, tj. 97,1%, w części 41 – zwiększony środkami z rezerw celowych o 183.378,2 tys. zł, wykorzystanych w 96,0%, tj. w kwocie 175.981,9 tys. zł.

⁵ Wobec Dyrektora Białowieckiego Parku Narodowego wszczęto postępowanie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

⁶ Dz. U. z 2011 r. Nr 79, poz. 430 z późn. zm.

Szczegółowym badaniem objęto wydatki z rezerwy celowej poz. 4 „Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych”. Kwota 158.866,4 tys. zł, przeniesiona w 2011 r. z tej pozycji rezerw do części 22, została w grudniu 2011 r. zmniejszona decyzją Ministra Finansów o 44.407,9 tys. zł. Spowodowane to było zakwalifikowaniem części zadań związanych z usuwaniem skutków powodzi 2010 r. do sfinansowania ze środków Funduszu Solidarności UE.

Niskie wykorzystanie dotyczyło środków uruchomionych z rezerwy celowej poz. 59, pochodzących z wpłat dokonywanych przez NFOŚiGW oraz wfośigw. W części 22 wykorzystano 181.299,7 tys. zł (98,0%), natomiast w części 41 – 83.607,2 tys. zł (93,3%). Jedną z przyczyn niepełnego wykorzystania środków było zbyt długie oczekiwanie na ich przekazanie, co uniemożliwiło rozpoczęcie procedur zmierzających do udzielenia zamówień publicznych na realizację zadań planowanych do sfinansowania środkami z tej pozycji rezerw i w konsekwencji ich wykorzystanie w 2011 r. Okres oczekiwania na wydanie decyzji Ministra Finansów o uruchomienie środków z rezerwy celowej wynosił od kilkunastu do 40 dni od daty złożenia wniosku przez Ministra Środowiska, a w przypadku decyzji o zapewnieniu finansowania od dwóch do czterech miesięcy (szczegółowy opis w pkt I.1 niniejszego wystąpienia). Okres pomiędzy podpisaniem umowy przez państwowe jednostki budżetowe z NFOŚiGW, a złożeniem wniosku o uruchomienie rezerwy wynosił od kilkunastu do ponad 100 dni.

5. W 2011 r. w części 22 z budżetu środków europejskich wydatkowano 80.026,4 tys. zł, a w części 41 – 2.523.717,2 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 44,4% i 88,0% planu po zmianach. Szczególnie niska realizacja planu wydatków, tj. 43,3% (61.906,6 tys. zł) wystąpiła w części 22 w zakresie zadań planowanych do wykonania w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ). Przyczyną takiego stanu było między innymi:

- ograniczenie zakresu zarybień w ramach realizacji projektu „Przywrócenie drożności korytarza ekologicznego rzeki Wisłoki i jej dopływów”;
- utrzymywanie się podwyższonych stanów wód na Nysie Kłodzkiej, co uniemożliwiło wykonanie zaplanowanych w 2011 r. robót regulacyjnych na tej rzece;
- przesunięcie terminu przekazania projektu wykonawczego przebudowy i remontu obiektów stopnia wodnego Włocławek, co uniemożliwiło przeprowadzenie odbioru zadania i dokonania w 2011 r. płatności.

Na niepełną realizację planowanych wydatków z budżetu środków europejskich w części 22 i 41 wpływ miało także uzyskanie, w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych, korzystniejszych niż planowano cen, a także przeniesienie niektórych projektów na listy rezerwowe lub wycofanie zadań z wykazu projektów kluczowych.

6. Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez Ministra Środowiska – dysponenta głównego, łączne roczne sprawozdania budżetowe Rb-23; Rb-27; Rb-28 w zakresie części 22, Rb-28 Programy; Rb-28 UE, Rb-70 oraz sprawozdania Rb-N i Rb-Z. Przedstawiły one rzetelny i prawdziwy obraz zrealizowanych dochodów i wykonanych wydatków oraz należności i zobowiązań na koniec roku. Zastrzeżenia NIK dotyczą łącznego rocznego sprawozdania Rb-28 w zakresie części 41, w którym nie wykazano zobowiązań z tytułu składek do organizacji międzynarodowych. Było to konsekwencją niewykazania tych zobowiązań w ewidencji księgowej i w efekcie – w rocznym jednostkowym sprawozdaniu Rb-28 w zakresie części 41, sporządzonym przez dysponenta III stopnia – Ministerstwo Środowiska (szczegółowy opis w pkt II.8 niniejszego wystąpienia).

Brak ujęcia zobowiązań z tytułu przedmiotowych składek w ewidencji i sprawozdawczości budżetowej był niezgodny z zasadą jawności gospodarowania środkami publicznymi, wynikającą z art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷ (ufp).

Niewykazanie zobowiązań z tytułu składek do organizacji międzynarodowych ma także wpływ na wartość informacyjną sprawozdania Rb-28. W takiej sytuacji Minister Finansów, realizujący budżet państwa, nie uzyskuje wiedzy o konieczności zapewnienia odpowiednich środków finansowych na uregulowanie składek do organizacji międzynarodowych.

⁷ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

II. Ministerstwo Środowiska – dysponent III stopnia

1. W 2011 r. w części 22 Ministerstwo zrealizowało nieplanowane dochody w kwocie 66,5 tys. zł, w dziale 750 – Administracja Publiczna, rozdział 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej, z tytułu kar umownych.

Plan dochodów na 2011 r. w części 41 ustalono na kwotę 39.263,0 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 88.171,4 tys. zł i były wyższe od planowanych o 124,6%. W porównaniu do 2010 r. dochody były wyższe o 43.040,2 tys. zł, tj. o 91,1%.

Największą pozycją były dochody zrealizowane w dziale 710 – Działalność usługowa, rozdział 71095 – Pozostała działalność w kwocie 85.417,2 tys. zł, co stanowiło 219,5% planu. Dochody w tym zakresie dotyczyły głównie wpływów z tytułu udostępniania informacji geologicznej (§ 0750 – dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa) oraz z opłat za koncesje i użytkowanie górnicze (§ 0590 – wpływy z opłat za koncesje i licencje). Dochody w § 0750, zaplanowane w kwocie 27.000,0 tys. zł, stanowiącej 104,4% wykonania dochodów w tym paragrafie w 2010 r., zrealizowano w 2011 r. w wysokości 66.868,7 tys. zł (247,7% planu). Spowodowane to było między innymi większą liczbą wniosków o korzystanie z informacji geologicznej oraz przedterminową spłatą rat wynagrodzenia za korzystanie z informacji geologicznej. Dochody w § 0590, zaplanowane w kwocie 11.807,0 tys. zł, zrealizowano w 2011 r. w wysokości 18.408,9 tys. zł (155,9% planu). Spowodowane to było podpisaniem 13 nowych umów o ustanowienie użytkowania górniczego oraz spłatą wszystkich należności, przewidzianych do uiszczenia w latach 2012–2014, przez KGHM Polska Miedź S.A.

Uzyskane przez Ministerstwo w 2011 r. dochody budżetowe przekazywane były na centralny rachunek bieżący budżetu państwa w terminach określonych w § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁸.

Na koniec 2011 r. w części 22 nie wystąpiły należności pozostałe do zapłaty. Natomiast w części 41 należności pozostałe do zapłaty wyniosły 3.335,1 tys. zł, w tym zaległości netto 818,0 tys. zł. W porównaniu do 2010 r. kwota ogółem należności pozostałych do zapłaty była wyższa o 462,8% (tj. o 2.758,9 tys. zł), a kwota zaległości netto była wyższa o 57,6% (tj. o 298,8 tys. zł). Największe kwoty należności, w tym zaległości netto, dotyczyły nieregulowanych płatności z tytułu wynagrodzenia za korzystanie z informacji geologicznej.

2. Zaplanowane w części 22 wydatki budżetowe Ministerstwo Środowiska wykonało w 99,4%, tj. w kwocie 24.658,2 tys. zł, głównie na opłacenie składek do organizacji międzynarodowych (20.069,6 tys. zł) oraz w ramach wydatków inwestycyjnych na modernizację sali konferencyjnej (2.568,0 tys. zł).

Plan wydatków Ministerstwa w części 41, określony pierwotnie w planie finansowym na 2011 r. w kwocie 65.946,0 tys. zł, został w trakcie roku zwiększony per saldo o kwotę 22.865,7 tys. zł (tj. o 34,7%) i po zmianach wyniósł 88.811,7 tys. zł. Wydatki zrealizowano w kwocie 82.454,3 tys. zł (92,8% planu po zmianach). W strukturze wydatków największy udział (88,2% wydatków ogółem) miały wydatki w dziale 750, rozdział 75001. Wydatki w tym rozdziale zrealizowano w kwocie 72.712,5 tys. zł, głównie na wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej z pochodnymi oraz zakup usług pozostałych.

Zobowiązania Ministerstwa w części 22 na koniec 2011 r. wyniosły 50,1 tys. zł i dotyczyły dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi. Stan zobowiązań w części 41 na koniec 2011 r., według danych ujętych w sprawozdaniu Rb-28, wyniósł 3.072,1 tys. zł i w porównaniu do 2010 r. był wyższy o 9,3%. Największą pozycję stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego z pochodnymi. W obu częściach nie wystąpiły zobowiązania wymagalne. W toku kontroli ustalono, że zobowiązania wykazane w rocznym jednostkowym sprawozdaniu Rb-28 (w zakresie części 41) nie odzwierciedlały stanu faktycznego, ponieważ w ewidencji księgowej nie ujęto zobowiązań z tytułu składek do organizacji międzynarodowych.

3. Przeciętne zatrudnienie w 2011 r. w Ministerstwie Środowiska w części 22 wyniosło 10 osób, co stanowiło 100% planowanego zatrudnienia w Biurze Gospodarki Wodnej. Liczba osób zatrudnionych w stosunku do 2010 r. nie uległa zmianie. Wydatki na wynagrodzenia zrealizowano w kwocie 772,3 tys. zł, tj. 99,3% planu po zmianach. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (łącznie z dodatkowym wynagrodzeniem

⁸ Dz. U. Nr 245, poz. 1637 z późn. zm.

rocznym), przypadające na jednego pełnozatrudnionego, było o 1,1% niższe od przeciętnego wynagrodzenia w 2010 r. i wyniosło 6.435,7 zł;

W części 41 przeciętne zatrudnienie w 2011 r. wyniosło 457 osób, co stanowiło 88,2% planowanego zatrudnienia. Liczba osób zatrudnionych, w stosunku do 2010 r., zmniejszyła się o 6,5%. Wydatki na wynagrodzenia zrealizowano w kwocie 35.185,8 tys. zł, tj. 98,7% planu po zmianach. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (łącznie z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym), przypadające na jednego pełnozatrudnionego, było o 9,8% wyższe od przeciętnego wynagrodzenia w 2010 r. i wyniosło 6.416,1 zł. Niższy od planowanego poziom zatrudnienia spowodowany był racjonalizacją zatrudnienia.

4. Ministerstwo Środowiska realizowało obowiązek, wynikający z ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych⁹. Ustalono jednak, że w 2011 r. nie dokonano rejestracji i nie wniesiono opłaty abonamentowej za odbiorniki radiowe zainstalowane w przyjętych do użytkowania w dniu 1 kwietnia 2011 r. ośmiu samochodach osobowych, co było niezgodne z art. 5 ust. 1 w związku z art. 2 ust. 3 i 4 powyższej ustawy. Stosowną opłatę w kwocie 0,4 tys. zł za użytkowanie przedmiotowych radioodbiorników przez dziewięć miesięcy 2011 r. uregulowano w trakcie kontroli NIK, tj. 9 lutego 2012 r.
5. Nie stwierdzono przekroczenia wysokości pogotowia kasowego, które zostało ustalone przez Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego Ministerstwa w wysokości 1,0 tys. zł na podróże krajowe i 4,0 tys. zł na zakup materiałów i wyposażenia.
6. W 2011 r. Ministerstwo Środowiska zrealizowało w ramach części 41 wydatki z budżetu środków europejskich w kwocie 7,2 tys. zł, co stanowiło 45,3% planu po zmianach. Przeznaczono je na wypłaty dodatkowego wynagrodzenia rocznego członków zespołu projektowego „Kampania edukacyjno-informacyjna kształtująca świadomość ekologiczną społeczeństwa polskiego w zakresie problematyki gospodarki odpadami” (w ramach PO liŚ priorytet V).

Ministerstwo dokonując w 2011 r. płatności z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego, nie posiadało rachunku pomocniczego środków europejskich w Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) lub NBP. W polityce rachunkowości ustalono bowiem zasadę rozliczania płatności dotyczących składników wynagrodzeń polegającą na tym, że płatności z tego tytułu następowały na podstawie list wypłat z rachunku bieżącego wydatków Ministerstwa, a następnie w najbliższych terminach, określonych w harmonogramie płatności BGK, wypłacone środki były refundowane, tj. przelewane na podstawie zlecenia płatności z rachunku BGK na rachunek bieżący wydatków Ministerstwa. W ocenie NIK, wydatki ujęte w budżecie środków europejskich, stanowią odrębną pulę środków od tych, które są ujęte w budżecie krajowym. Sposób dokonywania określonych płatności ze środków europejskich (w tym wynagrodzeń) został ustalony w § 14 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa, zgodnie z którym płatności mogą być dokonywane tylko z rachunku pomocniczego wymienionego w tym rozporządzeniu. Tym samym w obowiązujących przepisach nie została przewidziana, stosowana w Ministerstwie, procedura dokonywania wydatków z budżetu krajowego i ich refundacji z budżetu środków europejskich. Konsekwencją przyjęcia takiego rozwiązania było niewydzielenie w Zakładowym Planie Kont konta 138 – Rachunek środków europejskich, przewidzianego do ewidencji operacji pieniężnych dokonywanych na rachunkach bankowych związanych z realizacją programów i projektów finansowanych ze środków europejskich, zgodnie z załącznikiem nr 3 do 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 Polskiej¹⁰. Wpływ środków europejskich ewidencjonowany był na koncie 130 – Rachunek bieżący jednostki.

7. Od 2011 r. na podstawie art. 410c ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹¹ w budżecie państwa została utworzona rezerwa celowa (poz. 59) na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, realizowanych przez jednostki budżetowe. Kwota rezerwy w tej pozycji odpowiadała kwocie środków przekazywanych przez NFOŚiGW i wfośiGW na dochody budżetu

⁹ Dz. U. Nr 85, poz. 728 z późn. zm.

¹⁰ Dz. U. Nr 128, poz. 861 z późn. zm.

¹¹ Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.

państwa. Podstawą wydania przez Ministra Finansów decyzji o uruchomieniu środków z rezerwy celowej poz. 59 były umowy zawarte z funduszami. Do końca 2010 r. zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej finansowane były przez odpowiednie fundusze w formie bezpośredniego przekazania środków funduszu na rachunek pomocniczy jednostki. W dniu 23 grudnia 2010 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska zwrócił się z wnioskiem do NFOŚiGW o wypłatę do 31 grudnia 2010 r. zaliczki na realizację zadania „Przygotowanie oraz zapewnienie obsługi polskiego Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej oraz towarzyszących działań edukacyjnych, informacyjnych i promocyjnych, w obszarze kompetencji resortu środowiska, w tym jednostek podległych i nadzorowanych przez Ministra Środowiska” (umowa zawarta 28 maja 2010 r. pomiędzy Ministrem Środowiska a Narodowym Funduszem). Wniosek uzasadniono koniecznością zapewnienia bieżącego dostępu do środków finansowych na początku 2011 r. Pomimo, że od 2011 r. zmianie ulegały zasady finansowania zadań ze środków NFOŚiGW, zaliczka w kwocie 1.952,0 tys. zł została przekazana w dniu 31 grudnia 2010 r. na rachunek sum na zlecenie Ministerstwa. Po otrzymaniu tych środków stan rachunku sum na zlecenie na koniec 2010 r. wyniósł 2.237,7 tys. zł. W pierwszym kwartale 2011 r. wydatkowano na realizację przedmiotowego zadania 234,7 tys. zł, co oznacza że otrzymanie zaliczki z Narodowego Funduszu w wysokości 1.952,0 tys. zł nie było niezbędne dla zapewnienia finansowania działań wykonywanych w ramach tego zadania. Tym samym w 2011 r. zadanie, o którym mowa wyżej, było finansowane, poza środkami z rezerwy celowej (poz. 59), również środkami zgromadzonymi na rachunku sum na zlecenie. Było to niezgodne z art. 11 ust. 1 upf, który stanowi, że jednostki budżetowe pokrywają swoje wydatki z budżetu państwa.

8. NIK negatywnie ocenia rzetelność ksiąg rachunkowych Ministerstwa Środowiska, a pozytywnie z zastrzeżeniami system rachunkowości, w tym system księgowości komputerowej. Zastrzeżenia dotyczą także skuteczności funkcjonowania systemu rachunkowości i kontroli zarządczej.

Ustalone przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa Środowiska zasady rachunkowości nie zawierały wszystkich elementów określonych w art. 10 UoR, tj.:

- w ramach ustalenia sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych nie zostały określone terminy graniczne ujmowania dowodów księgowych w księgach rachunkowych jednostki do okresu sprawozdawczego zgodnego z datą wystąpienia operacji gospodarczej, w przypadku otrzymania dowodu księgowego w następnym okresie sprawozdawczym. W tym zakresie funkcjonowało jedynie pisemne polecenie Głównej Księgowej Ministerstwa, zobowiązujące do zaliczania w poczet okresu zgodnego z datą wystąpienia operacji gospodarczej wszystkich dowodów otrzymanych do piątego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym operacja gospodarcza miała miejsce. W ocenie NIK, takie uregulowanie przedmiotowej kwestii nie jest wystarczające. Zgodnie bowiem z art. 10 ust. 2 UoR to kierownik jednostki ustala i aktualizuje w formie pisemnej przyjęte w jednostce zasady (politykę) rachunkowości;
- w Zakładowym Planie Kont (ZPK) nie wyodrębniono konta 138 – Rachunek środków europejskich, co było niezgodne z § 3 powyższego rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa (...). Jednocześnie w procedurach kontroli finansowej ustalono zasadę rozliczania płatności, których źródłem finansowania są środki europejskie, za pomocą rachunku bieżącego budżetu środków krajowych. Było to niezgodne z załącznikiem nr 3 do przedmiotowego rozporządzenia, a także stanowiło niewypełnienie obowiązku, określonego w § 27 ust. 2 rozporządzenia, zgodnie z którym kierownicy jednostek byli zobowiązani do dostosowania prowadzenia rachunkowości w zakresie wykonania budżetu środków europejskich do zasad określonych w tym rozporządzeniu w terminie do 31 października 2010 r. Ponadto, ustalenie zasady zezwalającej na przyjmowanie środków europejskich na rachunek bieżący wydatków państwowej jednostki budżetowej było niezgodne z § 9 ust. 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 rachunkach¹²;
- do ujętych w ZPK dwóch kont (132 i 143) nie określono zasad ich funkcjonowania.

¹² Dz. U. Nr 249, poz. 1667 z późn. zm.

Badanie analityczne ksiąg rachunkowych wykazało nieprawidłowości między innymi w zakresie:

- wskazania daty operacji – w 68 zapisach księgowych na łączną kwotę 77,7 tys. zł w polu przeznaczonym dla daty operacji (Data_op) wprowadzono inną datę niż data operacji lub data wystawienia dowodu;
- opisu operacji gospodarczej – 56 zapisów księgowych na łączną kwotę 2.895,0 tys. zł nie zawierało opisu operacji lub opis był nieczytelny. Przyczyną takiego stanu były błędy operatora oraz nieprawidłowe działanie systemu finansowo-księgowego;
- wskazania daty zapisu – 376 zapisów na łączną kwotę 90,5 tys. zł, w polu przeznaczonym dla daty księgowania (Data_zap) zawierało datę inną niż rzeczywista data księgowania.

Badanie próby 106 dowodów księgowych i ich zapisów w księgach rachunkowych, na kwotę 40.251,5 tys. zł, z tego 95 dowodów (o wartości 40.144,3 tys. zł), wybranych metodą monetarną (MUS)¹³ oraz 11 dowodów (na łączną kwotę 107,2 tys. zł) dobranych celowo (co stanowiło 60,7% populacji wydatków objętych oceną), wykazało nieprawidłowości w 19 dowodach księgowych i ich zapisach w księgach rachunkowych o wartości 5.070,4 tys. zł, dotyczące:

- błędnego wskazania daty operacji, daty zapisu oraz braku opisu operacji gospodarczej (8 dowodów księgowych);
- niepodania daty przy opisie merytorycznym lub po dokonaniu korekty na dowodzie księgowym (11 dowodów).

W badaniu dowodów księgowych ustalono ponadto, że 6 stycznia 2011 r. United Nations Environment Programme wystawiło fakturę FUND 3030 POL, dotyczącą składek opłacanych przez Ministerstwo Środowiska w ramach Protokołu Montrealskiego w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową – Fundusz Wielostronny. Kwota faktury wynosiła 2.372.755,21 USD, z tego niedopłata składki za 2009 r. – 750.765,07 USD; składka za 2010 r. – 810.995,07 USD oraz składka za 2011 r. – 810.995,07 USD. W piśmie dołączonym do przedmiotowej faktury przypomniano o konieczności opłacenia składek w całości i to możliwie najwcześniej. Zwrócono uwagę, że do faktury dotyczącej składki za 2011 r. włączono rozliczenie z lat ubiegłych. Z faktury tej Ministerstwo Środowiska 21 lutego 2011 r. opłaciło tylko kwotę 200.765,07 USD tytułem składki za 2009 r. Taka kwota została ujęta w księgach rachunkowych Ministerstwa. Pozostałej kwoty, tj. 2.171.990,14 USD, nie ujęto w księgach rachunkowych.

Według stanu na 31 grudnia 2011 r. Ministerstwo Środowiska nie opłaciło składek do pięciu organizacji międzynarodowych w łącznej wysokości 2.211.916,1 USD i 268.960 EUR, tj. po przeliczeniu stosownej waluty na PLN według średniego kursu NBP na dzień bilansowy – łącznie 8.746.944,50 zł. Wartość nieopłaconych składek nie została ujęta w księgach rachunkowych Ministerstwa i tym samym nie została wykazana w jednostkowym rocznym sprawozdaniu Rb-28 za 2011 r. w zakresie części 41 jako zobowiązania jednostki. Główna Księgowa Ministerstwa podała w wyjaśnieniach, że składki, które nie zostały opłacone w 2011 r., nie zostały ujęte w sprawozdaniach rocznych z wykonania wydatków budżetowych za rok 2011, ponieważ do Biura Dyrektora Generalnego nie wpłynęły odpowiednie dyspozycje w tym zakresie. Płatności z tytułu powyższych składek nie zostały również ujęte w planie finansowym jednostki. Dyrektor Generalny Ministerstwa podała w wyjaśnieniach, że składki do organizacji międzynarodowych są elementem polityki Kierownictwa Resortu. Kwestie wnoszenia odpowiednich opłat z tytułu składek do organizacji międzynarodowych, jako decyzje o charakterze strategicznym, mogą być podejmowane tylko przez ściśle Kierownictwo Resortu. Dlatego też przedmiotowych składek nie traktuje się jako zobowiązania i nie ujmuje w ewidencji księgowej i sprawozdawczości. Zdaniem Dyrektora Generalnego MŚ nie jest możliwe na etapie planowania budżetu państwa na kolejny rok określenie łącznych wartości wszystkich składek do opłacenia w danym roku. Ponadto składki, których nieopłacenie nie rodzi skutków finansowych w postaci odsetek, nie są w Ministerstwie traktowane jako zobowiązania.

W ocenie NIK nieujmowanie w ewidencji księgowej zobowiązań z tytułu składek do organizacji międzynarodowych narusza art. 4 ust. 1 UoR, zgodnie z którym jednostki są zobowiązane do rzetelnego i jasnego przedstawiania sytuacji majątkowej i finansowej. Natomiast ksiąg rachunkowych Ministerstwa nie

¹³ MUS – Monetary Unit Sampling, tj. metodą statystyczną uwzględniającą prawdopodobieństwo wyboru dowodu proporcjonalnie do wartości transakcji, udokumentowanej tym dowodem.

można uznać za rzetelne, tj. prowadzone w sposób określony w art. 24 ust. 2 UoR, ponieważ dokonane w nich zapisy nie odzwierciedlają stanu rzeczywistego.

9. Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez Ministerstwo roczne jednostkowe sprawozdania budżetowe Rb-23; Rb-27; Rb-28 (w części 22); Rb-28 Programy; Rb-28 UE; Rb-70 oraz sprawozdania Rb-N i Rb-Z. Sprawozdania przedstawiały rzetelny i prawdziwy obraz zrealizowanych dochodów i wykonanych wydatków oraz należności i zobowiązań na koniec roku. Natomiast pozytywnie z zastrzeżeniami NIK opiniuje roczne jednostkowe sprawozdanie Rb-28 (w części 41), w którym nie wykazano zobowiązań z tytułu składek do organizacji międzynarodowych.
10. Badanie prawidłowości udzielenia zamówień publicznych przeprowadzone zostało na podstawie trzech postępowań o wartości zawartych umów 15.887,3 tys. zł. Ustalono, że dwóch zamówień na: „Redakcję i przygotowanie do udostępnienia arkuszy szczegółowej mapy geologicznej Polski w skali 1:50 000” oraz na „Modernizację Sali konferencyjnej nr 324 w budynku Ministerstwa przy ul. Wawelskiej 52/54” udzielono z zachowaniem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych¹⁴ (pzp). Natomiast sposób przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na „Najem długoterminowy samochodów na potrzeby Ministerstwa Środowiska” jest przedmiotem postępowania wyjaśniającego wszczętego przez Urząd Zamówień Publicznych w trybie art. 161 ust. 4 pzp. Postępowaniem objęte są między innymi zagadnienia dotyczące opisu przedmiotu zamówienia. Wydatki na realizację zadań, objętych badanymi postępowaniami, zostały poniesione zgodnie z zawartymi umowami.
11. W 2011 r. w Ministerstwie nie była planowana i przeprowadzana inwentaryzacja rzeczowych aktywów trwałych drogą spisu z natury. W zakresie inwentaryzacji innych składników majątkowych stwierdzono, iż inwentaryzacja rozrachunków (dotyczących 403 czynnych kontrahentów) wykazujących w księgach rachunkowych salda zerowe, została przeprowadzona metodą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości. Było to niezgodne z art. 26 ust. 1 pkt 2 UoR stanowiącym, że inwentaryzacja należności następuje drogą uzgodnienia salda z kontrahentem.

III. Realizacja wniosków pokontrolnych

Spośród 10 wniosków pokontrolnych, sformułowanych po kontroli wykonania w 2010 r. budżetu państwa w części 22 i 41, zrealizowano osiem. Jeden wniosek dotyczący dokonania w sześciu umowach o ustanowieniu użytkownika górniczego zmian postanowień w zakresie finansowania kosztów szkoleń przez użytkowników górniczych był w trakcie realizacji. W odniesieniu do jednej umowy dokonano już aneksem stosownych zmian, natomiast do pozostałych pięciu umów są przygotowywane aneksy.

Spośród ośmiu wniosków, sformułowanych po kontroli wdrażania budżetu państwa w układzie zadaniowym, zrealizowano trzy wnioski, a pozostałe znajdowały się w fazie realizacji. W toku kontroli ustalono, że jakkolwiek wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym były zgodne z sumą wydatków wykazanych w sprawozdaniach budżetowych Rb-28 i Rb-28 UE, to wystąpiły rozbieżności pomiędzy danymi wykazywanymi przez Ministerstwo a danymi prezentowanymi przez NFOŚiGW w zakresie wykonania wydatków/kosztów w poszczególnych funkcjach państwa oraz stosowania innych nazw mierników realizacji zadań.

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

- 1) podjęcie skutecznych działań zmierzających do wyegzekwowania należnych budżetowi państwa dochodów;
- 2) podjęcie, w porozumieniu z NFOŚiGW, działań zmierzających do skrócenia terminów związanych z uruchomieniem środków z rezerwy celowej budżetu państwa na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej;
- 3) ewidencjonowanie w księgach rachunkowych Ministerstwa (dysponent III stopnia) zobowiązań z tytułu składek do organizacji międzynarodowych;

¹⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.

- 4) dostosowanie ustalonych w Ministerstwie (dysponent III stopnia) zasad rachunkowości do wymogów ustawy o rachunkowości i innych przepisów regulujących gospodarkę finansową jednostek budżetowych;
- 5) zapewnienie przestrzegania ustalonych w Ministerstwie (dysponent III stopnia) procedur w zakresie sprawdzania dowodów księgowych oraz dokonywania korekt na dowodach księgowych;
- 6) podjęcie działań zapewniających przeprowadzenie inwentaryzacji składników majątkowych zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Ministra o przedstawienie, w terminie 14 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

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

W razie zgłoszenia zastrzeżeń termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, od dnia otrzymania ostatecznej uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.