



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KSI-4100-01-01/2013

P/13/121

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

* Uwzględniono zmiany wprowadzone uchwałą Kolegium NIK z dnia 29 maja 2013 r. oraz sprostowano, w trybie art. 35c ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, uwagi redakcyjne do wystąpienia pokontrolnego.

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/13/121 - Wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 22 – Gospodarka wodna i w części 41 – Środowisko

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska

- Kontrolerzy*
1. Halina Błaszczyk, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 82618 z dnia 21.12.2012 r.
(dowód: akta kontroli str. 1-2)
 2. Kornel Drabarek, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 82619 z dnia 21.12.2012 r.
(dowód: akta kontroli str. 3-4)
 3. Tomasz Nowakowski, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 82620 z dnia 21.12.2012 r.
(dowód: akta kontroli str. 7-8)
 4. Jacek Szymański, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 82621 z dnia 21.12.2012 r.
(dowód: akta kontroli str. 5-6)
 5. Zbigniew Wierszycki, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 82622 z dnia 21.12.2012 r.
(dowód: akta kontroli str. 9-10)
 6. Tomasz Małysz, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 82633 z dnia 20.02.2013 r.
(dowód: akta kontroli str. 2859-2860)

Jednostka kontrolowana Ministerstwo Środowiska, ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa

Kierownik jednostki kontrolowanej Marcin Korolec, Minister Środowiska
(dowód: akta kontroli str. 11-12)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ wykonanie budżetu państwa w 2012 roku w części 22 – Gospodarka wodna i w części 41 – Środowisko.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności fakt rzetelnego zaplanowania i realizacji dochodów budżetowych w części 22 – Gospodarka wodna. Pozytywnie oceniono także windykację należności budżetowych. Nie stwierdzono nieprawidłowości w planowaniu i realizacji wydatków z budżetu środków europejskich. NIIK wydała pozytywną opinię o rzetelności sprawozdań budżetowych.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na:

- nierzetelnym zaplanowaniu i w konsekwencji braku realizacji dochodów budżetowych, w kwocie 651.000,0 tys. zł, w części 41;
- niezaplanowaniu wydatków na zakup energii (dysponent III stopnia) w części 22;
- zaciągnięciu zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia, poprzez zlecenie wykonywania zadań przed uzyskaniem decyzji Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania, w części 41;
- udzieleniu zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki pomimo braku przesłanki do zastosowania takiego trybu, w części 41;
- zawieraniu umów cywilno-prawnych, których przedmiotem była realizacja zadań statutowych Ministerstwa Środowiska, w części 41;
- niezatwierdzeniu na bieżąco zapisów księgowych w księgach rachunkowych MŚ (dysponent III stopnia), w części 22 i w części 41.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

1.1. Planowanie i realizacja dochodów budżetowych

Opis stanu
faktycznego

W Ministerstwie Środowiska w zakresie części budżetowych: 22 – Gospodarka wodna i 41 – Środowisko opracowano dokumenty planistyczne dotyczące planowanych na 2012 r. dochodów (formularz BD-Zestawienie dochodów), zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie *szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012*², tj. w załączniku Nr 70, rozdziale 3 „Planowanie dochodów budżetowych”. Prognozowana do uzyskania w 2012 r. w części 22 kwota dochodów została określona na 40.264,0 tys. zł, a w części 41 na 1.776.393,0 tys. zł.

Zgłoszone do projektu budżetu dochody części 22 zostały zaplanowane racjonalnie, z uwzględnieniem zidentyfikowanych na etapie planowania źródeł ich pochodzenia. Zgłoszone do projektu budżetu dochody części 41 były ponad trzykrotnie wyższe od kwoty dochodów uzyskanych w 2011 r. w tej części. W prognozie uwzględniono bowiem planowane wpływy z tytułu aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych.

W *ustawie budżetowej na rok 2012*³ dochody budżetu państwa w części 22 zostały zaplanowane w kwocie 40.264,0 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 39.858,5 tys. zł, tj. 99% kwoty planowanej. Były one o 4,1% wyższe od dochodów uzyskanych w 2011 r.

Na zrealizowanie niższej od planowanej kwoty dochodów ogółem wpływ miały m.in. niekorzystne warunki hydrologiczne, które uniemożliwiły wykorzystanie pełnej mocy produkcyjnej elektrowni wodnych i zrealizowanie planu produkcji energii elektrycznej. Głównymi źródłami dochodów były wpływy w:

- rozdziale 71094 – Dochody państwowych jednostek budżetowych, uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były realizowane przez gospodarstwa pomocnicze, w kwocie 23.724,6 tys. zł (59,5% dochodów ogółem), m.in. z tytułu zbycia praw majątkowych wynikających ze świadectw pochodzenia energii potwierdzających wytworzenie energii elektrycznej oraz ze sprzedaży energii elektrycznej wytworzonej przez małe elektrownie wodne;
- rozdziale 71018 – Regionalne zarządy gospodarki wodnej, uzyskane w kwocie 15.577,3 tys. zł (39,1% dochodów ogółem) m.in. z tytułu dzierżawy obiektów

² Dz.U. Nr 56, poz. 290.

³ Dz.U. z 2012 r., poz. 273.

hydrotechnicznych, czyszu za wynajem pomieszczeń biurowych i mieszkalnych oraz kar za nielegalny połów ryb, wycinkę drzew.

W *ustawie budżetowej na rok 2012* dochody budżetu państwa w części 41 zostały zaplanowane w kwocie 1.349.088,0 tys. zł. Zrealizowane w tej części dochody wyniosły 408.687,1 tys. zł, tj. 30,3% kwoty planowanej. Były one o 23,5% niższe od dochodów uzyskanych w 2011 r. Na zrealizowanie niższej od planowanej kwoty dochodów ogółem wpływ miało głównie:

- uzyskanie w rozdziale 90011 – Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej o 43,2% niższych od planowanych 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 wodnej⁴). Podstawą przekazania wpłat przez ww. fundusze było zawarcie umowy z odpowiednimi funduszami oraz wystąpienie kierownika państwowej jednostki budżetowej (beneficjenta) do Ministra Finansów o wydanie decyzji uruchamiającej środki z rezerwy celowej poz. 59. W związku z tym, że beneficjenci na skutek długotrwałych uzgodnień z funduszami lub oczekiwania na zatwierdzenie listy zadań przez Ministra Środowiska podpisywali umowy po kilku miesiącach od złożenia wniosku, czas jaki pozostawał tym podmiotom związanym rocznością budżetu uniemożliwiał wykonanie zaplanowanych zadań w 2012 r. Dlatego też nie występowało z wnioskami o uruchomienie środków z ww. pozycji rezerw celowych i tym samym odpowiednie fundusze nie przekazywały środków na rachunek dochodów Ministerstwa Środowiska;
- nie uzyskano żadnych wpływów z tytułu aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, które planowane były w kwocie 651.000,0 tys. zł (tj. w kwocie stanowiącej 48,3% planowanej kwoty dochodów ogółem).

Dominującym źródłem zrealizowanych dochodów były wpływy z tytułu wymienionych wyżej wpłat dokonywanych przez odpowiednie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej na dofinansowanie zadań państwowych jednostek budżetowych. Dochody z tego tytułu zostały zrealizowane w kwocie 348.473,1 tys. zł i pomimo że zostały wykonane tylko na poziomie 56,1% planu, to stanowiły 85,3% ogólnej kwoty uzyskanych w 2012 r. dochodów.

(dowód: akta kontroli str. 1260, 1361-1362, 1869-1871, 2983, 2988-2989, 4341-4347, 5356-5366)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania dochodów w części 41 stwierdzono następującą nieprawidłowość.

Minister Środowiska ujął na etapie opracowania projektu budżetu państwa na 2012 r., tj. w kwietniu 2011 r., dochody z tytułu aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, pomimo braku podstaw prawnych regulujących ich pozyskiwanie. Jak wyjaśniano w trakcie kontroli, w Ministerstwie Środowiska podejmowano działania dotyczące m.in. wyłonienia krajowej platformy aukcyjnej, która zajęłaby się sprzedażą ww. uprawnień (zgodnie z wymogami rozporządzenia Komisji (UE) nr 1031/2010 z dnia 12 listopada 2010 r. w sprawie harmonogramu, kwestii administracyjnych oraz pozostałych aspektów sprzedaży na aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych na mocy dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie). Niemniej jednak dopiero w 2012 r. w wyniku prowadzonej korespondencji z Ministrem Finansów ustalono, że niezbędne jest dokonanie zmian w następujących aktach prawnych: *ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi*⁵, *ustawie z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych*⁶ i *ustawie*

⁴ Rezerwa ta tworzona jest od 2011 r. na podstawie art. 410c ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.). Kwota rezerwy w tej pozycji odpowiada kwocie środków przekazywanych przez NFOŚiGW i wfośigw na dochody budżetu państwa, za pośrednictwem dysponenta części 41.

⁵ Dz.U. z 2010 r. Nr 211, poz. 1384 z późn. zm.

⁶ Dz.U. z 2010 r. Nr 48, poz. 284 z późn. zm.

z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu⁷. Do końca 2012 r. nie wprowadzono jednak nowych uregulowań w tym zakresie (nie zakończono także prac nad projektem ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji, której założenia zostały przyjęte przez Radę Ministrów w sierpniu 2012 r.) i tym samym nie zrealizowano planowanych dochodów.

W ocenie NIK prognozowanie pozyskania rodzajów dochodów, dla których brak jest instrumentów pozwalających na ich zrealizowanie było działaniem nierzetelnym. Należy także zwrócić uwagę, że zaplanowanie a następnie niezrealizowanie dochodów na poziomie kilkuset milionów złotych może mieć negatywne skutki dla budżetu państwa.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zauważa, że zatwierdzona w dniu 1 marca 2013 r. przez Ministra Środowiska „Procedura dokonywania zmian w uzgodnionych listach zadań na 2013 rok i lata kolejne przekazywanych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, dla których dysponentem części budżetowych jest Minister Środowiska”, jakkolwiek rokuje przyspieszenie przekazywania przez fundusze środków na rachunek dochodów Ministerstwa Środowiska i uruchamiania środków z rezerwy celowej poz. 59, to kontynuacji wymagają działania mające na celu wyeliminowanie stosowania przez NFOŚiGW i państwowe jednostki budżetowe umówienia tych samych zdarzeń w różnej klasyfikacji zadaniowej, co powoduje możliwość popełnienia błędu w trakcie rozliczania zadań oraz sprawozdawania z ich realizacji. Poza tym NIK nie zgadza się ze stanowiskiem Podsekretarza Stanu Ministerstwa Środowiska, że przyjęty w resorcie, zgodnie z pismem Ministra Finansów, system przekazywania wniosków w pełnych złotych nie ma wpływu na czas ich procedowania, realizacji umowy czy też końcowego rozliczenia. Powyższe w zestawieniu z koniecznością rozliczania się państwowych jednostek budżetowych z właściwym funduszem w faktycznej kwocie wynikającej z faktur (wystawianych w groszach) i następnie procedowanie z funduszami groszowych nadpłat/niedopłat, zdaniem NIK, wpływa na czas kompleksowego rozliczenia i uruchamiania kolejnych transz środków pochodzących z rezerwy poz. 59.

(dowód: akta kontroli str. 3436-3517, 4513-4518, 5643-5759, 5116-5175, 6556-6579)

1.1.1. Planowanie i realizacja dochodów budżetowych przez Ministerstwo Środowiska – dysponenta III stopnia

Opis stanu
faktycznego

W 2012 r. w części 22 – Gospodarka wodna Ministerstwo Środowiska zrealizowało nieplanowane dochody w kwocie 0,8 tys. zł, które w całości dotyczyły zwrotu poniesionych wydatków w roku ubiegłym. W porównaniu do 2011 r. dochody były niższe o 98,8%. Uzyskane dochody były terminowo przekazane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 1007-1008)

Plan dochodów na 2012 r. w części 41 – Środowisko ustalono na kwotę 706.005,0 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 37.588,0 tys. zł, tj. 5,3% kwoty planowanej. W porównaniu do 2011 r. dochody były niższe o 57,4%. Główną przyczyną niższego o 94,7% wykonania planu dochodów było opisane powyżej nieuzyskanie prognozowanych dochodów z tytułu aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych. Nie zrealizowano także zaplanowanych dochodów w kwocie 1.196,0 tys. zł (0,17% planu dochodów ogółem) z przekazywanych przez marszałków województw środków pochodzących z opłaty produktowej, środków przekazywanych przez wprowadzających baterie lub akumulatory, o których mowa w art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach⁸ oraz nieodebranej opłaty depozytowej. Obowiązki w tym zakresie wynikały z przepisów ustawy o bateriach i akumulatorach. Przyczyną braku wykonania tych dochodów była zmiana stanowiska Ministerstwa Finansów, zgodnie z którym wpływy te, w 2012 r., były przekazywane przez marszałków województw na rachunki bieżące dochodów wojewodów.

⁷ Dz.U. z 2010 r. Nr 46, poz. 276 z późn. zm.

⁸ Dz.U. Nr 79, poz. 666 z późn. zm.

Głównym źródłem dochodów, stanowiącym 89,3% kwoty dochodów zrealizowanych przez dysponenta III stopnia w części 41, były wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa (w tym z tytułu zapłaty za korzystanie z informacji geologicznej) w kwocie 33.579,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1007-1225, 2688, 3166, 4834-4837)

Na podstawie badania 41 dowodów księgowych i odpowiadających im zapisów księgowych na łączną kwotę 24.527,3 tys. zł⁹, stwierdzono, że wszystkie objęte badaniem należności zostały przypisane terminowo, w kwotach zgodnych z dokumentami stanowiącymi podstawę tych zapisów, a należności z nich wynikające zostały uregulowane przez zobowiązane podmioty.

Uzyskane dochody były terminowo przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 3385-3405, 3746-3837)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie rzetelność planowania oraz realizację dochodów budżetowych w części 22 – Gospodarka wodna, a także realizację dochodów budżetowych w części 41 – Środowisko. Natomiast pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości NIK ocenia rzetelność planowania dochodów budżetowych w części 41.

1.2. Należności pozostałe do zapłaty

Opis stanu
faktycznego

Na koniec 2012 r. w części 22 wystąpiły należności budżetowe w jednostkach podległych Ministrowi Środowiska w kwocie 5.785,3 tys. zł, w tym zaległości stanowiły 4.311,4 tys. zł. W porównaniu do 2011 r. należności pozostałe do zapłaty były wyższe o 1.549,1 tys. zł, tj. o 36,5%, a zaległości netto wyższe o 1.460,0 tys. zł, tj. o 51,2%. Największe kwoty należności dotyczyły nieuregulowanych płatności na rzecz regionalnych zarządów gospodarki wodnej z tytułu m.in. opłat za najem i dzierżawę składników majątkowych i wyniosły 3.040,6 tys. zł, w tym zaległości 2.878,4 tys. zł (tj. były wyższe w stosunku do 2011 r. odpowiednio o 632,1 tys. zł i 680,9 tys. zł).

Wzrost kwoty należności w 2012 roku wynikał z zawarcia większej liczby umów z tytułu najmu i dzierżawy składników majątkowych, a także z naliczenia w 2012 roku większej ilości kar od osób fizycznych i prawnych. Natomiast wzrost kwoty zaległości spowodowany był m.in. wydaniem wyroków sądowych, zasądających należności na rzecz Skarbu Państwa, oraz nieuregulowania przez kontrahentów należności z tytułu zafakturowanych w 2012 roku usług.

Jednostki podległe Ministrowi Środowiska były zobowiązane do bieżącego monitorowania stanu należności. Podejmowały działania w celu egzekucji należnych budżetowi państwa dochodów, poprzez wysyłanie wezwań do zapłaty oraz kierowanie spraw do sądu lub komornika. Departament Ekonomiczny MŚ, do właściwości którego należała realizacja zadań Ministra jako dysponenta części budżetu państwa, oceniał zakres oraz skuteczność podejmowanych przez jednostki działań egzekucyjnych.

W 2012 roku dysponent części budżetowej – Minister Środowiska, na podstawie art. 58 ust. 1 pkt 4 *ustawy o z dnia 27 sierpnia 2009 r. finansach publicznych*¹⁰, dokonał (w części 22) umorzenia należności RZGW w Warszawie w kwocie 91.035 zł.

Nie ujawniono w części 22 przypadku odpisania należności z tytułu przedawnienia.

⁹ Dobranych z populacji należności zrealizowanych w najwyższej kwocie w dwóch rozdziałach klasyfikacji budżetowej z zastosowaniem metody PPS – z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wielkości przy założeniu interwału losowania na poziomie 2%.

¹⁰ Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

Kwota zaległości na koniec 2012 r., w porównaniu z końcem 2011 r., uległa zmniejszeniu na skutek podjętych działań egzekucyjnych przez podległe Ministrowi Środowiska jednostki.

Na koniec 2012 r., w części 41, należności pozostałe do zapłaty wyniosły ogółem 1.885,6 tys. zł, w tym zaległości – 1.736,4 tys. zł. W porównaniu do 2011 r. należności pozostałe do zapłaty były niższe o 5.108,0 tys. zł, tj. o 73,0%, a zaległości niższe o 1.645,9 tys. zł, tj. o 48,7%.

Najwyższe należności pozostałe do zapłaty i zaległości dotyczyły:

- dochodów z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa w kwotach odpowiednio 648,4 tys. zł i 525,6 tys. zł (były odpowiednio niższe o 2.385,2 tys. zł i 39,6 tys. zł w porównaniu do 2011 r.),
- dochodów z grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych w kwocie 426,0 tys. zł (w porównaniu do 2011 r. kwota należności do zapłaty była niższa o 6 tys. zł). Cała kwota należności była zaległością, natomiast w 2011 r. zaległości z tego tytułu nie wystąpiły.

W części 41 nie ujawniono przypadku odpisania należności z tytułu przedawnienia.

(dowód: akta kontroli str. 1339-1362, 1870-1871, 2988-2989, 4772-4781, 4798-4815)

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

Ustalone
nieprawidłowości

1.2.1. Należności pozostałe do zapłaty Ministerstwa Środowiska – dysponenta III stopnia

Na koniec 2012 r. w części 22 w Ministerstwie Środowiska nie wystąpiły należności budżetowe.

(dowód: akta kontroli str. 959-960)

Na koniec 2012 r. w części 41 – Środowisko wystąpiły należności budżetowe w kwocie 1.196,6 tys. zł (w tym zaległości stanowiły kwotę 1.059,0 tys. zł). Oznacza to spadek kwoty należności w porównaniu do stanu na koniec 2011 r. o 64,3% (na koniec 2011 r. w tej części należności pozostałe do zapłaty wyniosły 3.355,1 tys. zł, w tym zaległości netto 818,0 tys. zł). Zmniejszenie kwoty należności wynikało z uregulowania (w wyniku podejmowanych przez MŚ działań windykacyjnych oraz wpłat dobrowolnych) należności przez podmioty do tego zobowiązane m.in. z tytułu opłat za użytkowanie górnicze – należności z tego tytułu w porównaniu do 2011 r., zmniejszyły się o 2.385,2 tys. zł, tj. o 78,6%.

(dowód: akta kontroli str. 954-955, 961-967, 3905-3949)

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

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie windykację należności budżetu państwa w części 22 i części 41.

2. Wydatki budżetowe

2.1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2012 wydatki budżetu państwa w części 22 – Gospodarka wodna zostały zaplanowane w wysokości 331.321,0 tys. zł, a w części 41 – Środowisko 379.873,0 tys. zł. Wydatki zgłoszone przez dysponenta do projektu budżetu państwa zostały zaplanowane w układzie klasyfikacji budżetowej z uwzględnieniem założeń przyjętych do planowania budżetu państwa przez Radę Ministrów i Ministra Finansów. Przy planowaniu uwzględniono m.in. następujące czynniki, mające wpływ na rzetelność wykazanych w projekcie kwot wydatków:

- ograniczenia wprowadzone *ustawą z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej*¹¹,
- zgodnie z założeniami przekazanymi przez Ministra Finansów, limit wydatków na wynagrodzenia i pochodne na 2012 rok zaplanowano w wysokości 100,0% limitu na 2011 rok, a pozostałe wydatki bieżące w wysokości 102,8% limitu na 2011 rok,
- wydatki niezbędne do realizacji zadań ustawowych jednostek podległych, koniecznych ze względu na podjęte zobowiązania oraz zadań priorytetowych z punktu widzenia Ministra Środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 820-945, 2216-2256, 3578-3708, 5760-5828, 6647-6664)

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki w części 22 w trakcie roku zostały zwiększone per saldo o kwotę 521.587,7 tys. zł, tj. o 157,4% i według planu po zmianach wyniosły 852.908,7 tys. zł.

Zmiany w limicie wydatków części 22 wynikały ze zwiększenia planu wydatków o 530.657,6 tys. zł z rezerw celowych budżetu państwa z przeznaczeniem głównie na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych (poz. 4 – 264.594,4 tys. zł); dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (poz. 59 – 212.702,3 tys. zł) i ze zmniejszenia planu wydatków w kwocie 9.069,9 tys. zł.

Z przyznanej z rezerw celowych kwoty 530.657,6 tys. zł wykorzystano 500.270,2 tys. zł, tj. 94,3%, w tym m.in.:

- ze środków rezerwy celowej poz. 4 wykorzystano 249.540,2 tys. zł, tj. 94,3%. Głównymi przyczynami niepełnego wykorzystania środków w zakresie zadań realizowanych w ramach „Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry” były: uzyskanie w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego niższych niż planowano cen; brak ofert w postępowaniach przetargowych; protesty organizacji ekologicznych; przesunięcie terminu realizacji zadań lub zmniejszenie ich zakresu; rozliczenia powykonawcze. Poza tym część zadań planowana do realizacji ze środków ujętych w ww. pozycji rezerw celowych została sfinansowana ze środków pochodzących z Funduszu Solidarności Unii Europejskiej;
- ze środków rezerwy celowej poz. 59 wykorzystano 200.601,0 tys. zł, tj. 94,3%. Niepełne wykorzystanie środków spowodowane było głównie niższymi od planowanych wydatkami na usuwanie skutków powodzi 2010 r. (prace odtworzeniowe, zabezpieczeniowe linii brzegowej rzek i kanałów oraz regulacyjne). W szczególności dotyczyło to obiektów administrowanych przez RZGW Wrocław oraz budowy stopnia wodnego Malczyce na Odrze. Mniejszy zakres realizowanych zadań spowodowany był m.in. niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi oraz koniecznością przeprowadzenia dodatkowych uzgodnień lub uzyskania dodatkowych decyzji.

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki w części 41 w trakcie roku zostały zwiększone per saldo o kwotę 91.871,8 tys. zł, tj. o 24,2% i według planu po zmianach wyniosły 471.744,8 tys. zł.

Zmiany w limicie wydatków części 41 wynikały ze zwiększenia planu wydatków o kwotę 82.801,9 tys. zł z rezerw celowych budżetu państwa z przeznaczeniem głównie na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (poz. 59 – 61.575,9 tys. zł) i na spłatę zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa (poz. 16 – 11.594,3 tys. zł) oraz z przeniesień z części 22 na kwotę 9.069,9 tys. zł.

Badaniu poddano dokumentację dotyczącą sześciu decyzji w sprawie zmian w budżecie części 41. We wniosku do Ministra Finansów z 12 października 2012 r.¹², dotyczącym przyznania środków z rezerwy celowej poz. 19 w kwocie 220,1 tys. zł wskazano, iż środki przeznaczone zostaną na sfinansowanie od 1 września 2012 r. siedmiu etatów w nowej komórce organizacyjnej Ministerstwa Środowiska – Biurze ds. rozwoju wydobywania węglowodorów, która nie istniała w dacie formułowania wniosku.

¹¹ Dz.U. Nr 291, poz. 1707.

¹² Nr DEsr-350-5/040368/12/MSM.

Z przyznanej z rezerw celowych kwoty 82.801,9 tys. zł (plan po zmianach) wykorzystano 79.781,3 tys. zł, tj. 96,3 %, w tym m.in. na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (poz. 59 – 58.972,6 tys. zł) oraz na spłatę zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa (poz. 16 – 11.585,9 tys. zł)

(dowód: akta kontroli str. 4416, 4539-4639, 2147-2153, 2171, 3418, 4370-4373, 5377-5386, 5412-5414)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania wydatków budżetowych stwierdzono następującą nieprawidłowość.

W Ministerstwie Środowiska nierzetelnie sporządzono, w październiku 2012 r., wniosek o uruchomienie środków z poz. 19 rezerw celowych na sfinansowanie od 1 września 2012 r. wynagrodzeń w ramach siedmiu etatów dla członków korpusu służby cywilnej w Biurze ds. rozwoju wydobywania węglowodorów. W dacie formułowania wniosku ww. komórka organizacyjna nie była utworzona, tym samym nie było podstaw występowania o zwiększenie środków na wynagrodzenia od września 2012 r. Należy zwrócić uwagę, że przedmiotowa komórka organizacyjna nie została w ogóle utworzona w 2012 r., co było przyczyną niewykorzystania środków wymienionych we wniosku, tj. kwoty 220,1 tys. zł.

Dyrektor Departamentu Ekonomicznego MŚ wyjaśniła, że w dacie sporządzania wniosku Departament Ekonomiczny nie posiadał informacji, że ww. Biuro nie zostało utworzone od 1 września 2012 r. Jednocześnie Biuro Dyrektora Generalnego MŚ, które było włączone w proces uzgadniania danych ujętych we wniosku, nie kwestionowało celowości jego sformułowania.

(dowód: akta kontroli str. 3418, 4877-4890, 5057-5111, 6506)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że zbyt długie procedowanie w Ministerstwie Środowiska wniosku o uruchomienie środków z rezerwy celowej budżetu państwa (poz. 59) w kwocie 2.347,0 tys. zł, na zadanie pn. „Zazielenienie mistrzostw Euro 2012”, uniemożliwiło realizację przedmiotowego zadania. Wniosek o uruchomienie środków z rezerwy celowej został przekazany przez Ministra Środowiska do Ministra Finansów 13 marca 2012 r., tj. po 15 dniach od otrzymania informacji z NFOŚiGW o przekazaniu dochodów w tej kwocie na rachunek Ministra Środowiska. Decyzja Ministra Finansów o zwiększeniu wydatków została wydana w dniu 17 kwietnia 2012 r., w rezultacie biorąc pod uwagę termin organizacji Euro 2012 odstąpiono od realizacji zadania.

(dowód: akta kontroli str. 4376-4378, 4877-4890, 5007-5115)

2.1.1. Planowanie wydatków budżetowych przez Ministerstwo Środowiska – dysponenta III stopnia

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetowe określone pierwotnie w planie finansowym Ministerstwa Środowiska (dysponent III stopnia) w części 22 w kwocie 23.309 tys. zł zostały w trakcie roku zwiększone per saldo o 1.544,0 tys. zł (tj. o 6,6%) i wg planu po zmianach wyniosły 24.853,0 tys. zł. Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków wynikały z decyzji Ministra Środowiska, zmniejszającej wydatki części 41 – Środowisko (paragraf 4540 – składki do organizacji międzynarodowych) i zwiększającej planowane wydatki w części 22 – Gospodarka wodna w tym samym paragrafie na kwotę 1.540 tys. zł oraz z decyzji Ministra Środowiska, zmniejszającej plan wydatków w części 41 – Środowisko i zwiększającej wydatki w części 22 – Gospodarka wodna w paragrafie 4300 – Zakup usług pozostałych w kwocie 4,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1005-1225)

W części 22 – Gospodarka Wodna nie dokonywano zmiany planu wydatków ze środków rezerw celowych i rezerwy ogólnej.

(dowód: akta kontroli str. 2095, 1233-1238)

Analiza dokumentacji dotyczącej opracowania projektu budżetu na 2012 r. w części 22 na poziomie dysponenta III stopnia wykazała, że nie zaplanowano wydatków na zakup energii (§ 4260 – Zakup energii), pomimo ponoszenia wydatków na ten cel w 2011 r.

Wydatki budżetowe, określone pierwotnie w planie finansowym Ministerstwa Środowiska w części 41 w kwocie 69.957,0 tys. zł, zostały w trakcie roku zwiększone per saldo o 24.874,0 tys. zł, (tj. o 35,6%) i wg planu po zmianach wyniosły 94.831,0 tys. zł. Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków wynikały głównie ze zwiększenia z rezerw celowych budżetu państwa o kwotę 19.049,2 tys. zł z przeznaczeniem m.in. na ogólnopolską kampanię edukacyjną nt. zmian klimatu i redukcji emisji gazów cieplarnianych i kampanię pt.: „Europejski Tydzień Zrównoważonego Transportu”. Z przyznanej z rezerw celowych kwoty wykorzystano 17.505,4 tys. zł, tj. 91,9%. Główną przyczyną niepełnego wykorzystania ww. środków było uzyskanie korzystniejszych niż planowano cen w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

W wyniku badania wykorzystania środków, otrzymanych z rezerw celowych w kwocie 5.349,5 tys. zł (tj. 30,6% ogólnej kwoty wydatków poniesionych z rezerw celowych) ustalono, że środki te zostały przeznaczone na realizację zadań wymienionych w decyzjach Ministra Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 2095-2096, 2694-2703)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania wydatków budżetowych przez Ministerstwo Środowiska – dysponenta III stopnia w części 22, stwierdzono następującą nieprawidłowość.

W MŚ (dysponent III stopnia) nie zaplanowano wydatków budżetowych w części 22 w § 4260 – Zakup energii, pomimo ponoszenia wydatków z tego tytułu w 2011 r. i realizacji w 2012 r. zadań finansowanych w ramach tej części budżetu państwa. W ocenie NIK było to postępowanie nierzetelne.

Zastępująca Dyrektora Generalnego Ministerstwa Środowiska, wyjaśniła m.in., że „(...) wydatki te mogłyby być dzielone wyłącznie na podstawie przyjętych kluczy podziałowych, np. udziału procentowego osób zatrudnionych w części 22 w stosunku do ogółu zatrudnionych. W roku 2012 wskaźnik ten wyniósł 2,2%, co jest wartością na tyle niską, że nie było celowe jej wydzielanie z uwagi na pracochłonność z tym związaną, wynikającą m.in. ze specyficznego sposobu rozliczania kosztów energii – faktury płatne są zaliczkowo, rozliczane po zakończonym okresie rozliczeniowym.”

W ocenie NIK brak przypisania wydatków do miejsc ich powstawania zniekształca obraz wydatków poniesionych zarówno w części 22 budżetu państwa jak i w części 41. Ma również wpływ na rzetelność wyceny zadań realizowanych w części 22 w układzie budżetu zadaniowego. Należy zwrócić uwagę, że przyczyny niezaplanowania na 2012 r. ww. rodzaju wydatków, podane przez Zastępującą Dyrektora Generalnego MŚ, nie stanowiły przeszkody do zaplanowania takich wydatków w 2011 r. oraz na 2013 r.

Wykonanie wydatków na zakup energii w części 41, dział 750, rozdział 75001, wyniosło 959,7 tys. zł. Przyjmując wskaźnik zatrudnienia w części 22 (tj. ok. 2,2% ogółu zatrudnionych w MŚ) do rozliczenia wydatków na zakup energii w 2012 r., wydatki na ten cel w części 22 powinny zostać zaewidencjonowane w kwocie 21,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1077-1079, 2034-2043, 2425-2500, 3152-3157, 3059, 3709-3714)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność w zakresie planowania wydatków.

2.2. Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane w 2012 r. w części 22 wydatki wyniosły 813.640,8 tys. zł, tj. 95,4% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. były one wyższe o 180.950,9 tys. zł, tj. o 28,6%. W 2012 r. Minister Środowiska dokonał blokad wydatków budżetowych na kwotę ogółem 7.877,2 tys. zł. O dokonanych blokadach poinformowano Ministra Finansów. Blokady środków w budżecie krajowym były głównie konsekwencją blokad wydatków na realizację zadań finansowanych z budżetu środków europejskich. Uzasadnieniem blokad była m.in. długotrwałość procedur wyłaniania wykonawców (np. z powodu braku ofert), protesty

organizacji ekologicznych, a także uzyskanie, po rozstrzygnięciu przetargów, korzystniejszych niż planowano cen.

(dowód: akta kontroli str. 2147-2161, 2171, 3034-3037, 6783-6789, 6817-6819)

W układzie grup ekonomicznych wydatki poniesiono na:

- dotacje celowe w kwocie 35.483,0 tys. zł (tj. 96,3% planu po zmianach), co stanowiło 4,4% wydatków ogółem. W porównaniu do 2011 r. były one niższe o 7,7%. Najwyższe wydatki w tej grupie poniesiono na finansowanie państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej, w tym bieżącej działalności oraz utrzymania, odbudowy, rozbudowy, przebudowy i rozbiórki podstawowej sieci obserwacyjno-pomiarowej PSHM, a także systemu gromadzenia, przetwarzania i wymiany danych, opracowywania danych oraz informacji hydrologiczno-meteorologicznych; opracowywania i publikowania ostrzeżeń, ogólnych prognoz oraz komunikatów i biuletynów hydrologicznych i meteorologicznych. Na podstawie dokumentacji rozliczeniowej dotacji udzielonej Państwowemu Instytutowi Geologicznemu w kwocie 1.930 tys. zł (5,4% kwoty ogółem udzielonych dotacji) na finansowanie państwowej służby hydrogeologicznej w 2012 r. ustalono, że w ramach ww. kwoty wykonano zadania określone w umowie dotacji z dnia 19 kwietnia 2012 r.;

(dowód: akta kontroli str. 1425-1428, 2861-2865, 4493, 5310-5336)

- świadczenia na rzecz osób fizycznych w kwocie 1.856,0 tys. zł (tj. 99,7% planu po zmianach), co stanowiło 0,2% wydatków ogółem. W porównaniu do 2011 r. były one niższe o 203,4 tys. zł, tj. o 9,9%. Najwyższe wydatki poniesiono na zakup posiłków regeneracyjnych i profilaktycznych, odzieży ochronnej i roboczej, wypłaty ekwiwalentów za pranie odzieży ochronnej i roboczej oraz zakup okularów do pracy przy komputerze;
- wydatki bieżące jednostek budżetowych w kwocie 467.710,6 tys. zł (tj. 97,6% planu po zmianach), co stanowiło 57,5% wydatków ogółem. W porównaniu do 2011 r. były one wyższe o 80.156,7 tys. zł, tj. o 20,7%. Wyższe wydatki w tej grupie, w stosunku do roku 2011 r., spowodowane były:
 - uzyskaniem dodatkowych środków z rezerw celowych na usuwanie skutków klęsk żywiołowych. Zwiększenie finansowania tych zadań było możliwe w wyniku pozyskania przez budżet państwa środków z kredytów BRRE¹³ oraz pożyczek MBOiR¹⁴;
 - zwiększonymi wydatkami na odszkodowania z tytułu trwałego zajęcia gruntów przez powierzchniowe wody płynące oraz szkód powodziowych powstałych w wyniku powodzi w 2010 r.

Najwyższe wydatki w tej grupie poniesiono na zakup usług, w tym usług remontowych obiektów hydrotechnicznych m.in. śluz, jazów, budowli regulacyjnych (§§ 4270 i 4300), w kwocie 230.021,4 tys. zł (tj. 95,7% planu po zmianach), co stanowiło 49,2% wydatków ogółem w tej grupie.

Wynagrodzenia i pochodne stanowiły 26,9% wydatków w tej grupie i zostały zrealizowane w kwocie 126.057,6 tys. zł (tj. 99,9% planu po zmianach). Wydatki na wynagrodzenia i pochodne były w 2012 r. wyższe od wydatków poniesionych na ten cel w 2011 r. o 2,7%. Wzrost ten wynikał m.in. z wypłaty większej liczby nagród jubileuszowych, przyznania kolejnych stopni w służbie cywilnej, wyższych dodatków służby cywilnej (z tytułu nowych mianowań), a także mniejszej absencji chorobowej pracowników. Według danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-28 z wykonania planu wydatków jednostek podległych dysponentowi części 22, nie zostały przekroczone w tych jednostkach planowane wydatki na wynagrodzenia. Przeciętne zatrudnienie¹⁵ w 2012 r. w części 22 wyniosło 2.882 osoby i było niższe w porównaniu do 2011 r. o 11 osób.

¹³ Bank Rozwoju Rady Europy.

¹⁴ Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju.

¹⁵ W przeliczeniu na pełne etaty.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie¹⁶ w 2012 r. wyniosło 3.645 zł i w porównaniu do 2011 r. było wyższe o 110,6 zł, tj. o 3,1%.

Wysokość wydatków na wynagrodzenia bezosobowe w 2012 r. dla resortu określona została przez Ministerstwo Finansów po uchwaleniu ustawy budżetowej, w łącznej wysokości 4.590 tys. zł.

Minister Środowiska, występując w trakcie 2012 roku do Ministra Finansów z wnioskami o uruchomienie środków z rezerw celowych (poz. 4, 57, 59) na zwiększenie wydatków przeznaczonych na realizację poszczególnych zadań, wnioskował również o zwiększenie wynagrodzeń bezosobowych. W następstwie powyższego Minister Finansów podwyższył limit wynagrodzeń bezosobowych w 2012 r. z kwoty 4.590 tys. zł do kwoty 6.337,7 tys. zł. Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe zostały wykonane w kwocie 5.799,1 tys. zł, tj. 91,5%. Niepełne wykonanie wydatków bezosobowych w stosunku do planu po zmianach wynikało m.in. z zawarcia mniejszej liczby umów zleceń (m.in. z inspektorami kontroli terenowych w zakresie obrotu leśnym materiałem rozmnożeniowym).

(dowód: akta kontroli str. 5287-5298, 5353-5355)

W 2012 r. sześciu pracowników Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (KZGW)¹⁷ na polecenie Prezesa KZGW wykonywało obowiązki pracownicze na rzecz Departamentu Zasobów Wodnych w Ministerstwie Środowiska. Podstawą wydanego tym pracownikom polecenia były dyspozycje przekazane Prezesowi KZGW, jak również Dyrektorowi Generalnemu KZGW przez Sekretarza Stanu w MŚ oraz Dyrektora Generalnego MŚ. Pracownicy, którym Prezes KZGW zlecił wykonywanie pracy w MŚ pozostawali faktycznie na etatach KZGW i ze środków KZGW otrzymywali wynagrodzenie miesięczne, a także nagrody.

Dyrektor Generalny MŚ w piśmie skierowanym do Dyrektora Generalnego KZGW wskazał, iż „*nowy regulamin organizacyjny Ministerstwa Środowiska z dnia 16 kwietnia 2012 r. nakłada na komórki organizacyjne MŚ zadanie polegające na inicjowaniu, przygotowywaniu oraz prowadzeniu uzgodnień i konsultacji projektów aktów normatywnych pozostających w zakresie właściwości Ministra Środowiska. Oznacza to, że aktualnie Departament Zasobów Wodnych jest komórką organizacyjną właściwą do prowadzenia całości prac legislacyjnych nad projektami aktów normatywnych z zakresu działu administracji rządowej – gospodarka wodna, na wszystkich etapach procesu legislacyjnego. (...) Minister Środowiska zdecydował o nieudzieleniu Prezesowi KZGW upoważnienia do samodzielnego opracowywania i uzgadniania projektów aktów normatywnych w zakresie działu administracji rządowej – gospodarka wodna, w tym projektów aktów wykonawczych wydawanych na podstawie upoważnień określonych w ustawie – Prawo wodne*”. W związku z powyższym Dyrektor Generalny MŚ zwrócił się o oddelegowanie dwóch pracowników do pracy w ramach Departamentu Zasobów Wodnych.

Zastępująca Dyrektora Generalnego Ministerstwa Środowiska wyjaśniła, że podjęła czynności techniczno-organizacyjno-prawne służące obsadzeniu od stycznia 2013 r. nowych stanowisk w Departamencie Zasobów Wodnych w drodze przeniesienia pracowników z KZGW oraz przeprowadzenia naborów, zgodnie z obowiązującą *ustawą o służbie cywilnej*.

Z dniem 1 stycznia 2013 r. trzy osoby zostały przeniesione w trybie art. 64 *ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej*¹⁸ do pracy w MŚ, a z dniem 16 stycznia 2013 r. w Ministerstwie zatrudniono jedną osobę w wyniku naboru.

- wydatki majątkowe w kwocie 254.429,0 tys. zł (tj. 93,1% planu po zmianach), co stanowiło 31,3% wydatków ogółem. W porównaniu do 2011 r. były one wyższe o 86.024,8 tys. zł, tj. o 51,1%. Wyższe wydatki w tej grupie, w stosunku do roku 2011, spowodowane były

¹⁶ Według kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

¹⁷ Z tego dwie osoby w okresie od 6 marca do 31 grudnia 2012 r., jedna osoba od 8 marca do 31 grudnia 2012 r., jedna osoba od 12 marca do 31 grudnia 2012 r., jedna osoba od 28 maja do 11 listopada 2012 r. oraz jedna osoba od 28 maja do 27 września 2012 r.

¹⁸ Dz.U. Nr 227, poz. 1505 z późn. zm.

pozyskaniem środków z rezerw celowych (poz. 59, 57 oraz 4), m.in. na finansowanie tych zadań przez regionalne zarządy gospodarki wodnej, które w 2010 r. realizowane były przez gospodarstwa pomocnicze; na wykonanie informatycznego systemu osłony kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami; a także na realizację „Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry” oraz „Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły”. Największe kwoty wykorzystano na:

- wydatki inwestycyjne związane z projektem „Dokończenie budowy stopnia wodnego Malczyce”, w tym na nadzór inwestorski i autorski, wzmocnienia śluzy, roboty budowlano-montażowe;
- zakupy inwestycyjne związane z projektem „Informatyczny system osłony kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami”, w tym na stworzenie bazy danych, dostarczenie systemu sieci komputerowej i rozległej sieci przesyłania danych dla KZGW/RZGW, zakup urządzeń sieciowych.

Analiza wydatków majątkowych zaplanowanych na realizację 75 zadań wykazała, że na pięć zadań (tj. 6,7% ogólnej liczby zadań) wykorzystano mniej niż 80% planowanych środków, z tego trzy zadania realizowane były przez RZGW Wrocław, a po jednym w RZGW Szczecin i KZGW. Przyczyną niepełnego wykonania wydatków było m.in.:

- opóźnienie rozpoczęcia prac ze względu na prowadzoną na placu budowy inwentaryzację (dot. realizowanego przez RZGW Wrocław zadania „Dokończenie budowy stopnia wodnego Malczyce”);
 - problemy w toku realizacji zadania, tj. oczekiwanie na decyzje w sprawie wycinki drzew, brak naniesień w zakresie infrastruktury technicznej, wezbrania potoku Lesk (dot. realizowanego przez RZGW Wrocław zadania „Regulacja potoku Lesk w miejscowości Czarny Bór”);
 - uzyskanie w wyniku przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego korzystniejszej niż zaplanowano ceny (dot. realizowanego przez RZGW Szczecin zadania „Wykonanie budowli hydrotechnicznych”).
- współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej w kwocie 54.162,2 tys. zł¹⁹ (tj. 87,7% planu po zmianach), co stanowiło 6,6% wydatków ogółem. W porównaniu do 2011 r. były one wyższe o 17.940,3 tys. zł, tj. o 49,5%. Niepełna realizacja wydatków w tej grupie spowodowana była:
 - utrudnieniami w realizacji robót spowodowanymi niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi, a także terenowymi, np. gorsze niż założono w dokumentacji właściwości geofizyczne i skład gruntów wykorzystywanych do formowania wałów;
 - ograniczeniami prawno-administracyjnymi, m.in. opóźnienia w wykupach gruntów pod inwestycje, przedłużające się postępowania o udzielenie zamówienia publicznego;
 - uzyskaniem w wyniku przeprowadzonych postępowań o zamówienie publiczne korzystniejszych niż planowano cen.

Największe kwoty wydatków w tej grupie poniesiono na zadania realizowane w ramach: Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ) w wysokości 37.464,8 tys. zł (tj. 69,2% wydatków ogółem w tej grupie); sześciu Regionalnych Programów Operacyjnych²⁰ (RPO) w wysokości 9.833,7 tys. zł (tj. 18,2% wydatków ogółem w tej grupie).

(dowód: akta kontroli str. 2990-2996, 3034-3037, 5337-5352)

Zobowiązania w części 22 na koniec 2012 r. wyniosły 21.348,1 tys. zł i były wyższe o 4.435,1 tys. zł, tj. o 26,2%, od stanu zobowiązań na koniec 2011 r. (16.913 tys. zł). Główną pozycję w kwocie 13.827,0 tys. zł, tj. 64,8% ogółu zobowiązań, stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń, które w porównaniu z rokiem 2011 wzrosły o 5,2%. Na wzrost zobowiązań

¹⁹ W tej kwocie podano wydatki budżetu państwa w zakresie programów finansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA. W ramach kwoty 54.162,2 tys. zł wkład budżetu państwa wyniósł 54.137,5 tys. zł, a wkład UE 24,7 tys. zł.

²⁰ RPO Województwa Dolnośląskiego, RPO Województwa Mazowieckiego, RPO Województwa Świętokrzyskiego, RPO Województwa Warmia i Mazury, Wielkopolskie RPO oraz RPO Województwa Zachodniopomorskiego.

wpływ miały również wykazane przez Ministerstwo Środowiska (dysponenta III stopnia) zobowiązania z tytułu składek do organizacji międzynarodowych w wysokości 1.171,8 tys. zł. Zobowiązania wymagalne na koniec 2012 r. nie wystąpiły.

(dowód akta kontroli str. 2990-2996, 4772-4797)

Zrealizowane w 2012 r. w części 41 wydatki wyniosły 457.418,6 tys. zł, tj. 97% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. były one niższe o 137.989,6 tys. zł, tj. o 23,2%.

Na zmianę struktury wydatków w 2012 r. w stosunku do 2011 r. w części 41 wpływ miało wejście w życie ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw²¹, zgodnie z którą parki narodowe z dniem 1 stycznia 2012 r. zostały przekształcone w państwowe osoby prawne. W związku z powyższym środki na finansowanie działalności oraz na współfinansowanie projektów UE, parki narodowe otrzymały w formie dotacji celowych.

Minister Środowiska dokonał blokad wydatków budżetowych na kwotę ogółem 7.498,0 tys. zł. O dokonanych blokadach poinformowano Ministra Finansów. Blokady środków w budżecie krajowym były głównie konsekwencją blokad wydatków przeznaczonych na realizację przez parki narodowe projektów finansowanych z budżetu środków europejskich. Ustawowe przekształcenie parków narodowych z państwowych jednostek budżetowych (pjb) w państwowe osoby prawne, spowodowało zmianę schematu przepływów finansowych dla projektów realizowanych przez parki w ramach programów EWT²² i brak możliwości przekazania tych środków parkom narodowym.

(dowód: akta kontroli str.2154-2170, 3039-3049, 6817-6819)

Uwzględniając powyższe, w układzie grup ekonomicznych wydatki poniesiono na:

- dotacje celowe w kwocie 86.488,8 tys. zł (tj. 99,9% planu po zmianach), co stanowiło 18,9% wydatków ogółem. W porównaniu do 2011 r. były one wyższe o 78.252,1 tys. zł, tj. ponad dziewięciokrotnie. Wzrost wydatkowania środków na dotacje, oprócz zmiany systemu finansowania parków narodowych, spowodowany był pozyskaniem dodatkowych środków z rezerw celowych, z przeznaczeniem m.in. na:
 - uzupełnienie dofinansowania, dla projektów realizowanych ze środków Funduszu Spójności, związanego z pomniejszeniem kwoty płatności końcowej w wyniku nałożenia korekty systemowej²³;
 - realizację zadań z zakresu komponentu LASy w ramach "Programu dla Odry 2006";
 - odszkodowania za szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne objęte całoroczną ochroną.

W tej grupie najwyższe wydatki – 90,9% stanowiły dotacje w rozdziale 92501 – Parki Narodowe, w kwocie 78.628,7 tys. zł.

- świadczenia na rzecz osób fizycznych w kwocie 1.358,8 tys. zł (tj. 97,7% planu po zmianach), co stanowiło 0,3% wydatków ogółem. W porównaniu do 2011 r. były one niższe o 3.577,8 tys. zł, tj. o 72,5%.
- wydatki bieżące jednostek budżetowych w kwocie 291.186,7 tys. zł (tj. 98,4% planu po zmianach), co stanowiło 63,7% wydatków ogółem. W porównaniu do 2011 r. były one niższe o 114.616,4 tys. zł, tj. o 28,2%.

W tej grupie wynagrodzenia stanowiły 50,0% wydatków i zostały zrealizowane w kwocie 145.576,4 tys. zł. Wydatki na wynagrodzenia były w 2012 r. niższe i stanowiły 69,3% wydatków poniesionych na ten cel w 2011 r. Według danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-28 z wykonania planu wydatków jednostek podległych dysponentowi części 41, nie zostały przekroczone w tych jednostkach planowane

²¹ Dz.U. Nr 224, poz. 1337.

²² Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej.

²³ „Korekta systemowa” – to 2% środków z Funduszu Spójności, należnych danemu beneficjentowi (po rozliczeniu przez Komisję Europejską). Jest ona refundowana z rezerwy celowej budżetu państwa. Refundacja dotyczy jedynie tej części korekty, która wynika z uchybień instytucji państwowych, tj. braku zgodności prawa polskiego z prawem unijnym.

wydatki na wynagrodzenia. Przeciętne zatrudnienie²⁴ w 2012 r. w części 41 wyniosło 2.337 osób, co stanowiło 90,0% planu po zmianach i było niższe w porównaniu do 2011 r. o 1.569 osób. Główną przyczyną tak znacznego zmniejszenia zatrudnienia była zmiana formy organizacyjno-prawnej parków narodowych. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie²⁵ przypadające na jednego pełnozatrudnionego w 2012 r. wyniosło 5.191 zł i w porównaniu do 2011 r. było wyższe o 706 zł, tj. o 15,8%. Wzrost przeciętnego wynagrodzenia spowodowany był m.in. zwiększaniem liczby osób uprawnionych do otrzymania dodatku służby cywilnej i przyznania kolejnych stopni w służbie cywilnej.

Wydatki w kwocie 65.074,3 tys. zł, stanowiące 22,3% wydatków ogółem w tej grupie, poniesione zostały na zakup usług, w tym usług remontowych (§§ 4270 i 4300), m.in. na usługi informatyczne w zakresie administracji, organizacji warsztatów i seminariów, wykonanie inwentaryzacji ornitologicznej dla dwóch obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000.

- wydatki majątkowe w kwocie 8.037,9 tys. zł (tj. 99,2% planu po zmianach), co stanowiło 1,7% wydatków ogółem. W porównaniu do 2011 r. były one niższe o 18.332,9 tys. zł, tj. o 69,5%.

Analiza wydatków majątkowych zaplanowanych na realizację 93 zadań wykazała, że siedmiu zadań, pomimo ich ujęcia w planie według ustawy budżetowej, nie zrealizowano z przyczyn niezależnych od Ministra Środowiska, np. zdarzeń losowych, zrealizowania zadań jeszcze w 2011 r., czego nie można było przewidzieć podczas opracowywania projektu budżetu państwa na 2012 r.

- współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej w kwocie 70.346,4 tys. zł²⁶ (tj. 88,4% planu po zmianach), co stanowiło 15,4% wydatków ogółem. W porównaniu do 2011 r. były one niższe o 79.714,6 tys. zł, tj. o 53,1%.

Niepełna realizacja wydatków w tej grupie spowodowana była m.in.:

- wypłaceniem niższych kwot wynagrodzeń z uwagi na absencję chorobową pracowników oraz brakiem podstaw do naliczenia dodatkowego wynagrodzenia rocznego;
- mniejszą liczbą odbytych podróży służbowych zagranicznych i krajowych;
- uzyskaniem, w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych, korzystniejszych niż planowano cen;
- różnicami kursowymi;
- brakiem możliwości przekazania parkom narodowym środków na finansowanie projektów z uwagi na zmianę formy organizacyjno-prawnej parków i systemu ich finansowania.

Realizacja wydatków przeznaczonych na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE była niższa w stosunku do wykonania w 2011 r. z uwagi na mniejsze potrzeby jednostek podległych Ministrowi Środowiska oraz z uwagi na zmianę sposobu finansowania parków narodowych, które, jako państwowe osoby prawne, środki na finansowanie projektów otrzymują od właściwych instytucji wdrażających programy.

Największe kwoty wydatków w tej grupie poniesiono na zadania realizowane w ramach:

- POliŚ, w wysokości 43.749,4 tys. zł (tj. 62,2% wydatków ogółem w tej grupie);
- Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007–2013, w wysokości 14.993,5 tys. zł (tj. 21,3 % wydatków ogółem w tej grupie).

(dowód akta kontroli str. 3039-3049, 5308-5309, 5337-5343, 5851-5857, 6762-6764, 6599-6692)

Największy kwotowo wydatek na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE stanowiła dotacja w rozdziale 90011 – Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki

²⁴ W przeliczeniu na pełne etaty.

²⁵ Według kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

²⁶ W kwocie tej podano wydatki budżetu państwa w zakresie programów finansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA.

Wodnej w § 2008²⁷ zaplanowana w kwocie 32.458,0 tys. zł, tj. 46,1% ogólnej kwoty wydatków w tej grupie. Dotacja wykorzystana została w całości i przeznaczona na projekty realizowane w ramach POIiS Priorytet XV – Pomoc Techniczna.

(dowód: akta kontroli str. 1425-1428, 1938-1940, 4490-4494, 5344-5352)

Na podstawie szczegółowego badania dokumentacji rozliczeniowej dwóch dotacji na dofinansowanie zadań, o których mowa w art. 8b ust.1 *ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody*²⁸, w wysokości 3.681,0 tys. zł i 133,9 tys. zł, udzielonych odpowiednio Magurskiemu Parkowi Narodowemu i Wolińskiemu Parkowi Narodowemu, ustalono, że w efekcie poniesionych wydatków zrealizowano określone w umowach zadania.

(dowód: akta kontroli str. 2866-2969, 5377-5378, 6580-6581)

Zobowiązania w części 41 na koniec 2012 r. wyniosły 12.474,3 tys. zł i były niższe o 31,8% od stanu zobowiązań na koniec 2011 r. (18.288,2 tys. zł). Główną pozycję w kwocie 11.419,6 tys. zł, tj. 91,5% zobowiązań ogółem, stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń. Niższy stan zobowiązań wynikał między innymi ze zmiany formy organizacyjno-prawnej parków narodowych, które z dniem 1 stycznia 2012 roku rozpoczęły działalność w formie państwowych osób prawnych. Zobowiązania wymagalne na koniec 2012 r. nie wystąpiły.

(dowód akta kontroli str. 3007-3023, 4772-4797)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatkowania środków nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie NIK dyspozycje wydane Prezesowi KZGW przez kierownictwo Ministerstwa Środowiska (w odniesieniu do sześciu pracowników KZGW, którym polecono świadczenie pracy na rzecz MŚ) spowodowały ryzyko niewykonania zadań przez jednostkę podległą i osłabiły skuteczność funkcjonowania kontroli zarządczej. Fakt ten potwierdził Prezes KZGW w swoim oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej, w którym wskazał, iż w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza oraz zaznaczył, że niezbędne do realizacji zadań zasoby kadrowe KZGW zostały w znaczącym stopniu ograniczone na skutek działań podjętych przez Ministerstwo Środowiska.

(dowód akta kontroli str. 4175-4194, 4337-4340)

NIK zwraca uwagę, że pomimo zapisu o charakterze fakultatywnym w umowach dotacji o możliwościach kontrolowania prawidłowości wykorzystywania dotacji celowej przez dotującego – pracowników zatrudnionych w Departamencie Ochrony Przyrody, Departamencie Ekonomicznym oraz w Biurze Kontroli i Audytu Wewnętrznego Ministerstwa Środowiska, zasadne jest przeprowadzanie takich kontroli. NIK przyjmuje do wiadomości wyjaśnienie o planowaniu przeprowadzenia przez Ministra Środowiska w 2013 r. kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji celowych w 2012 r. na wybranej próbie parków narodowych.

(dowód: akta kontroli str. 2866-2969, 5377-5378, 6580-6581)

²⁷ § 2008 – dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 5 i 6 ustawy o finansach publicznych, lub płatności w ramach budżetu środków europejskich.

²⁸ Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 z późn. zm.

2.2.1. Realizacja wydatków budżetowych przez Ministerstwo Środowiska – dysponenta III stopnia

Opis stanu faktycznego

Zrealizowane w części 22 – Gospodarka wodna w Ministerstwie Środowiska wydatki wyniosły 24.831,4 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. były one wyższe o 173,2 tys. zł, tj. o 0,7%.

Najwyższe wydatki w kwocie 24.800,6 tys. zł (tj. 99,9% planu po zmianach) zrealizowano w dziale 750 – Administracja publiczna. Stanowiły one 99,9 % wydatków ogółem i dotyczyły głównie składek do organizacji międzynarodowych opłaconych w kwocie 23.431,6 tys. zł

(dowód: akta kontroli str. 2034-2035, 3857-3859)

Wydatki na utrzymanie urzędu obsługującego Ministra Środowiska wyniosły 1.399,8 tys. zł i stanowiły 5,6% wydatków ogółem dysponenta III stopnia oraz 0,2% wydatków w części.

Szczegółowym badaniem objęto wydatki w wysokości 23.431,6 tys. zł, tj. 94,4 % wydatków ogółem zrealizowanych przez Ministerstwo Środowiska (dysponenta III stopnia). Nie stwierdzono wydatków nielegalnych.

Przeciętne zatrudnienie²⁹ w 2012 r. w Ministerstwie Środowiska wyniosło dziewięć osób i było niższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2011 r. o jedną osobę. Wydatki na wynagrodzenia i pochodne zrealizowano w kwocie 816,2 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. wydatki na ten cel wzrosły o 43,9 tys. zł (5,7%). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie³⁰ przypadające na jednego pełnozatrudnionego wynosiło 7.557,8 zł i w porównaniu do 2011 r. było wyższe o 1.121,1 zł, tj. o 17,4%.

Wzrost wydatków na wynagrodzenia i przeciętnego wynagrodzenia, w odniesieniu do roku poprzedniego, wynikał m.in. ze zwiększania liczby osób uprawnionych do otrzymania dodatku służby cywilnej (pracownicy mianowani 1 grudnia 2011 r. i 1 grudnia 2012 r.), przyznania kolejnych stopni w służbie cywilnej oraz zwiększenia wypłat dodatku stażowego.

(dowód: akta kontroli str. 1239-1248)

W części 22 w Ministerstwie Środowiska (dysponent III stopnia), nie planowano i nie realizowano w 2012 r. wydatków majątkowych, świadczeń na rzecz osób fizycznych, dotacji, a także nie współfinansowano projektów z udziałem środków Unii Europejskiej.

Zobowiązania Ministerstwa Środowiska w części 22 na koniec 2012 r. wyniosły 1.229,6 tys. zł i były wyższe od stanu zobowiązań na koniec 2011 r. o 50,1 tys. zł, tj. o 4,2 %. Główną pozycję w kwocie 1.171,8 tys. zł (tj. 95,3% zobowiązań ogółem) stanowiły zobowiązania z tytułu składek do organizacji międzynarodowych. Zobowiązania wymagalne na koniec 2012 r. nie wystąpiły.

Zrealizowane w części 41 w Ministerstwie Środowiska (dysponent III stopnia), wydatki wyniosły 90.637,4 tys. zł, tj. 95,6% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. były one wyższe o 8.183,1 tys. zł, tj. o 9,9 %.

Najwyższe wydatki w kwocie 77.768,5 tys. zł (tj. 95,8% planu po zmianach) zrealizowano w dziale 750 – Administracja publiczna, rozdziale 75001 - Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej. Stanowiły one 85,8% wydatków ogółem i dotyczyły głównie wynagrodzeń osobowych członków korpusu służby cywilnej – 31.180,4 tys. zł oraz składek do organizacji międzynarodowych opłaconych w kwocie 15.637,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 3081-3086)

Wydatki na utrzymanie urzędu obsługującego Ministra Środowiska wyniosły 73.972,0 tys. zł i stanowiły 81,6% wydatków ogółem dysponenta III stopnia oraz 16,2 % wydatków w części.

Przeciętne zatrudnienie³¹ w 2012 r. w Ministerstwie Środowiska wyniosło 428 osób i było niższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2011 r. o 29 osób. Wydatki na wynagrodzenia i pochodne zrealizowano w kwocie 35.718,3 tys. zł, tj. 98,9% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. wydatki na ten cel wzrosły o 532,5 tys. zł, tj. o 1,5%.

²⁹ W przeliczeniu na pełne etaty.

³⁰ Według kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

³¹ W przeliczeniu na pełne etaty.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie³² przypadające na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 6.954,5 zł i w porównaniu z 2011 r. było wyższe o 538,4 zł, tj. o 8,4%.

Wzrost wydatków na wynagrodzenia i przeciętnego wynagrodzenia, w odniesieniu do roku poprzedniego, wynikał m.in. ze zwiększania liczby osób uprawnionych do otrzymania dodatku służby cywilnej, nabycia prawa do kolejnego stopnia służby cywilnej przez urzędników służby cywilnej.

(Dowód: akta kontroli str. 2072, 2089, 2503-2504)

Szczegółowym badaniem objęto wydatki w wysokości 42.621,0 tys. zł, tj. 47,0% wydatków dysponenta III stopnia.

W 2012 r., na podstawie zawieranych przez MŚ umów cywilnoprawnych z ekspertami³³ – osobami niebędącymi pracownikami MŚ – w tym pracownikami Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (KZGW), oddelegowanymi do pracy w MŚ, eksperci otrzymywali zaliczki na pokrycie kosztów podróży. Wydatki z tytułu podróży ekspertów, osób niebędących pracownikami MŚ, ewidencjonowano w § 417 – Wynagrodzenia bezosobowe.

(dowód: akta kontroli str. 4374, 5570-5571, 5591-5632)

Kontrolą objęto pięć postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o łącznej wartości zawartych umów brutto 2.783,6 tys. zł, z tego:

- zamówienie udzielone w trybie z wolnej ręki na wykonanie Raportu z realizacji w 2011 r. zadań związanych z wypełnianiem zobowiązań wynikających z Konwencji w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości wraz z protokołami (Konwencja Genewska) oraz Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (Konwencja klimatyczna) wraz z „Protokołem z Kioto” (zwane dalej „Wykonaniem Raportu”);
- zamówienie udzielone w trybie z wolnej ręki na „Obsługę administracyjno-techniczną działań Ministra Środowiska celem realizacji zobowiązań wynikających z postanowień ratyfikowanych bądź podpisanych przez Rzeczpospolitą Polską wielostronnych umów międzynarodowych w zakresie ochrony przyrody (Konwencja Bońska, Konwencja o bioróżnorodności biologicznej, Międzynarodowa Konwencja o uregulowaniu połowów wielorybów) ze szczególnym uwzględnieniem przygotowań i sprawowania Prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej”, (zwane dalej „Obsługą administracyjno-techniczną”);
- zamówienie udzielone w trybie z wolnej ręki na „Zarządzanie i nadzór autorski nad realizacją projektu „GreenEvo – Akcelerator Zielonych Technologii”³⁴;
- dwa zamówienia udzielone w trybie przetargu nieograniczonego na: „Przygotowanie i realizację ogólnopolskiej kampanii edukacyjno-informacyjnej w Internecie, w ramach Europejskiego Tygodnia Zrównoważonego Transportu” oraz „Przygotowanie programu szkolenia i organizacji czterech dwudniowych szkoleń dla beneficjentów oraz instytucji w systemie zarządzania POliŚ”.

Na realizację ww. zamówień w 2012 r. wydatkowano 2.573,8 tys. zł (z tego 2.498,6 tys. zł z budżetu państwa oraz 75,2 tys. zł z budżetu środków europejskich). Dwa postępowania o udzielenie zamówień w trybie przetargu nieograniczonego zostały przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w *ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych*³⁵. W odniesieniu do udzielonego w trybie przetargu nieograniczonego zamówienia na „Przygotowanie programu szkolenia i organizacji czterech dwudniowych szkoleń dla beneficjentów oraz instytucji w systemie zarządzania POliŚ” stwierdzono, że w dokumentującym przebieg postępowania protokole postępowania

³² Według kwartalnego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

³³ Wzór umowy został określony w załączniku nr 1 do Procedury Realizacji Podróży Służbowych za granicę pracowników resortu środowiska z 8 lipca 2009 r. oraz w załączniku nr 1 do Zarządzenia nr 2 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Środowiska z dnia 9 maja 2012 r. w sprawie ustalenia procedur wyjazdów zagranicznych.

³⁴ Projekt Ministerstwa Środowiska mający na celu transfer polskich technologii sprzyjających ochronie środowiska.

³⁵ Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.

wskazano jako wykonawcę zamówienia podmiot, który nie uczestniczył w przedmiotowym postępowaniu.

W odniesieniu do trzech zamówień publicznych, udzielonych w trybie zamówienia z wolnej ręki, stwierdzono:

- zamówienie na „Wykonanie Raportu” – postępowanie o udzielenie tego zamówienia wszczęto 9 stycznia 2012 r. Jako potencjalnego wykonawcę zamówienia wskazano Instytut Ochrony Środowiska (IOŚ). Po przeprowadzonych negocjacjach, 31 stycznia 2012 r. Zastępca Dyrektora Departamentu Zmian Klimatu i Ochrony Atmosfery MŚ zawarł z IOŚ umowę na „Wykonanie Raportu” w terminie do 20 marca 2012 r. za kwotę brutto 1.600,0 tys. zł. Źródłem finansowania przedmiotowego zamówienia były środki otrzymane przez Ministerstwo Środowiska (poprzez rezerwę celową budżetu państwa – poz. 59) z NFOŚiGW. Podstawą do uzyskania tych środków była umowa zawarta 24 października 2011 r. pomiędzy MŚ a NFOŚiGW na przedsięwzięcie „Realizacja zadań związanych z wypełnianiem zobowiązań wynikających z Konwencji w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości wraz z protokołami (Konwencja Genewska) oraz Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (Konwencja klimatyczna) wraz z Protokołem z Kioto” (zwane dalej przedsięwzięciem „Realizacja zadań”). Efektem rzeczowym ww. zadania zgodnie z pkt III.5 umowy był Raport. Stosownie do pkt III.11 umowy, NFOŚiGW wyraził zgodę na pokrycie kosztów realizacji zadania poniesionych przez MŚ od dnia 16 stycznia 2011 r. Na wykonanie tego zadania MŚ otrzymało kwotę 1.600,0 tys. zł. Analiza korespondencji prowadzonej w okresie luty – marzec 2011 r. pomiędzy Dyrektorem IOŚ a Departamentem Zmian Klimatu i Ochrony Atmosfery MŚ oraz pomiędzy MŚ a NFOŚiGW³⁶ wykazała, że IOŚ od 16 stycznia 2011 r., tj. 12 miesięcy przed wszczęciem postępowania i zawarciem umowy z MŚ, wykonywał prace związane z realizacją przedsięwzięcia „Realizacja zadań”. Potwierdza to również Zastępca Dyrektora Departamentu Zmian Klimatu i Ochrony Atmosfery, który w piśmie z 9 marca 2011 r. do p.o. Dyrektora Departamentu Edukacji Ekologicznej NFOŚiGW, w kontekście złożonego wniosku na sfinansowanie przedsięwzięcia „Realizacja zadań”, stwierdził m.in., iż *„z uwagi na specyficzny charakter pracy, jakim jest bieżąca obsługa administracyjna i techniczna działań Ministra Środowiska w przedmiotowej sprawie, Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie, będący wykonawcą pracy, od dnia 16 stycznia 2011 r. podjął niezbędne kroki mające na celu realizację przedmiotowej pracy. (...) W związku z powyższym zwracam się z uprzejmą prośbą o wyrażenie zgody na finansowanie działań jeszcze przed podpisaniem umowy z Instytutem oraz przed dniem podjęcia uchwały o dofinansowaniu przez Zarząd NFOŚiGW, tj. od dnia 16 stycznia 2011 r.”*
- zamówienie na „Obsługę administracyjno-techniczną” – postępowanie o udzielenie tego zamówienia wszczęto 13 października 2011 r. Jako potencjalnego wykonawcę przedmiotowego zamówienia wskazano IOŚ. Po przeprowadzonych negocjacjach, 29 grudnia 2011 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska zawarł z IOŚ umowę na „Obsługę administracyjno-techniczną” w terminie do 10 lutego 2012 r. za kwotę brutto 410,0 tys. zł. Źródłem finansowania przedmiotowego zamówienia były środki otrzymane przez Ministerstwo z NFOŚiGW. Podstawą uzyskania tych środków była umowa zawarta 30 września 2011 r. pomiędzy MŚ a NFOŚiGW na zadanie nazwane i wycenione tak samo jak przedmiot umowy zawartej przez MŚ z Instytutem. Cel i zakres prac określony w załączniku do wniosku o udzielenie zamówienia publicznego, jak i w załączniku do umowy z IOŚ wskazywał, że prace wykonywano jeszcze przed zawarciem pisemnej umowy. Analiza korespondencji pomiędzy Dyrektorem IOŚ a Podsekretarzem Stanu w MŚ wykazała, że Instytut wykonywał prace już od lutego 2011 r. Fakt ten potwierdza także informacja Dyrektora Departamentu Prawnego MŚ przekazana w listopadzie 2011 r. Dyrektorowi Departamentu Ochrony Przyrody MŚ. Stwierdzono w niej, że zakres

³⁶ Pismo znak PE/35/2011 z dnia 23 lutego 2011 r. skierowane przez Dyrektora IOŚ do Zastępcy Dyrektora Departamentu Zmian Klimatu i Ochrony Atmosfery MŚ (z załącznikiem, tj. pismem z dnia 23 lutego 2011 r. znak PE/34/2011 Dyrektora IOŚ do Zastępcy Prezesa Zarządu NFOŚiGW) oraz pismo z dnia 9 marca 2011 r. znak DZKiOAzk-077-11/10728/10/RS skierowane przez Zastępcę Dyrektora Departamentu Zmian Klimatu i Ochrony Atmosfery MŚ do p.o. Dyrektora Departamentu Edukacji Ekologicznej NFOŚiGW.

zadania opisanego w załączniku nr 1 do umowy wskazuje, iż działania w ramach zadania objętego tą umową są już realizowane przez IOŚ na podstawie ustnego zlecenia. Departament Prawny sugerował, że w takiej sytuacji należałoby w umowie zawrzeć postanowienie o potwierdzeniu ustnego zlecenia wykonania działań. Jednak z uwagi na fakt, że zawarcie umowy z wykonawcą w trybie zamówień publicznych, wymaga formy pisemnej pod rygorem nieważności, to potwierdzenie ustnego zlecenia w umowie w sprawie zamówienia publicznego stanowiłoby naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

- zamówienie na „Zarządzanie i nadzór autorski nad realizacją projektu „GreenEvo – Akcelerator Zielonych Technologii” – wyboru wykonawcy dokonano na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy – *Prawo zamówień publicznych*, podając w uzasadnieniu wyboru trybu udzielenia zamówienia publicznego, iż wskazany wykonawca, jako jedyny może wykonać ww. zamówienie, ponieważ posiada prawa autorskie do koncepcji i strategii rozwoju projektu „GreenEvo – Akcelerator Zielonych Technologii”. Wniosek o udzielenie tego zamówienia, podpisany przez Dyrektora Departamentu Współpracy z Zagranicą, zaakceptował Podsekretarz Stanu w MŚ, a zatwierdził Minister Środowiska. Umowa zlecenia nr 39/U/2011/DWZ/AZT na realizację przedmiotowego projektu została podpisana przez Ministra Środowiska 27 kwietnia 2011 r. Wynagrodzenie wykonawcy ustalono na 326,9 tys. zł, tj. 10,5 tys. zł miesięcznie, w okresie obowiązywania umowy, tj. od kwietnia 2011 r. do 30 listopada 2013 r. Umowa ta poprzedzona była trzema umowami zlecenia związanymi z zapewnieniem obsługi polskiej Prezydencji COP 14 (umową nr 12/U/2009/DWZ z dnia 10 lutego 2009 r.) oraz z koordynacją działań związanych z realizacją projektu „GreenEvo – Akcelerator Zielonych Technologii” (umowy nr 61/U/2009/DWZ z dnia 30 grudnia 2009 r. oraz nr 53/U/2010/DWZ/AZT z dnia 9 sierpnia 2010 r.). Wszystkie te trzy umowy były zawarte przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska z Panią A.K-K, która w okresie ich obowiązywania była zatrudniona w MŚ na stanowisku głównego specjalisty, w wymiarze ½ etatu. Jako utwory, do których, według Dyrektora Departamentu Zrównoważonego Rozwoju, wykonawca posiadał prawa autorskie, Dyrektor tego Departamentu przedłożył kontrolującym:
- materiał pt. „GreenEvo – Akcelerator Zielonych Technologii”, opracowany przez wykonawcę, zatrudnionego na stanowisku głównego specjalisty w DWZ, prezentowany na posiedzeniu kierownictwa 8 lipca 2009 r. przez Dyrektora Departamentu Współpracy z Zagranicą, opisujący cele projektu i harmonogram I konkursu,
- prezentację „GreenEvo”, przedstawioną na posiedzeniu kierownictwa 3 marca 2010 r., przez Dyrektora DWZ, opracowaną przez Panią A. K–K, koordynatora GreenEvo, oraz „Materiał informacyjny dla kierownictwa Resortu Środowiska dotyczący projektu Ministerstwa Środowiska GreenEvo – Akcelerator Zielonych Technologii”, opracowany przez Dyrektora DWZ będący sprawozdaniem z dotychczasowego przebiegu projektu.
- materiał pt. „GreenEvo – AZT”, opracowany przez Dyrektora DWZ oraz ww. głównego specjalistę w DWZ, prezentowany na posiedzeniu kierownictwa 7 lipca 2010 r. będący sprawozdaniem z I konkursu GreenEvo i innych prac wykonanych w ramach projektu w okresie do lipca 2010 r.

(dowód: akta kontroli, str. 4665-4732)

Dyrektor Departamentu Zrównoważonego Rozwoju wyjaśnił, że ww. dokumenty zawierają koncepcję oraz strategię działań średnio- i długoterminowych projektu GreenEvo, przygotowane przez Panią A. K–K. Ponadto wyjaśnił, że w Departamencie Zrównoważonego Rozwoju nie ma dokumentów stwierdzających formalny odbiór ww. prac w formie protokołu zdawczo-odbiorczego, a potwierdzeniem akceptacji i przyjęcia ww. utworów jest przyjęcie materiału informacyjnego zawierającego te utwory przez kierownictwo resortu bez uwag, ponieważ w umowie z Panią A. K–K., brak jest zapisu o formie i sposobie przekazania wytworzonych utworów.

(dowód: akta kontroli, str. 6914-6916)

W 2011 r. (uwzględniając finansowanie z budżetu w 2012 r.) i w 2012 r. w Ministerstwie Środowiska zawarto 690 umów zlecenia i umów o dzieło z osobami fizycznymi. Spośród tych umów 59, na kwotę 170,0 tys. zł, zawarto z pracownikami Ministerstwa, a 631, na kwotę 928,0 tys. zł, z osobami spoza kontrolowanej jednostki. Szczegółowym badaniem objęto 20 umów o najwyższej wartości. Zlecone tymi umowami prace zostały wykonane, a wydatków dokonano w ramach limitu określonego w planie finansowym. Niemniej jednak, w odniesieniu do siedmiu umów stwierdzono:

- W dniu 27 kwietnia 2011 r. Minister Środowiska zawarł umowę nr 39/U/2011/DWZ/AZ z pracownikiem MŚ – Panią A. K–K, zatrudnioną na stanowisku głównego specjalisty w wymiarze ½ etatu. Przedmiotem umowy było zarządzanie i nadzór autorski nad realizacją projektu „GreenEvo”. W dniu zawarcia umowy, inicjowanie i prowadzenie spraw z zakresu wspierania transferu zielonych technologii za granicę, należało do zadań Wydziału Współpracy Dwustronnej Departamentu Współpracy z Zagranicą³⁷. Od dnia 26 kwietnia 2012 r., zgodnie z § 11 pkt 10 Wewnętrznego Regulaminu Organizacyjnego Departamentu Zrównoważonego Rozwoju (DZR), promocja transferu zielonych technologii i analizowanie trendów ekoinnowacji, w tym rozwój Akceleratora Zielonych Technologii – GreenEvo należało do zadań Wydziału Zielonej Gospodarki i Międzynarodowych Aspektów Zrównoważonego Rozwoju. Określone umową wynagrodzenie miesięczne w wysokości 10,5 tys. zł stanowiło 150,1% średniego wynagrodzenia pracowników MŚ w części 41. Departament Prawny zgłosił uwagi do projektu przedmiotowej umowy m.in. w zakresie wysokości wynagrodzenia i potencjalnej możliwości powstania praw autorskich w ramach wykonywania tejże umowy. Uwagi te nie zostały uwzględnione, a na żadnym z dwóch egzemplarzy umowy nie było parafy Departamentu Prawnego. Zgodnie z Procedurą Udzielania Zamówień Publicznych w MŚ z 16 czerwca 2010 r., do wniosku o udzielenie zamówienia publicznego powinien być dołączony projekt umowy, parafowany przez Departament Prawny (§ 7 ust. 3). Były Minister Środowiska wyjaśnił, że początkowo miał zastrzeżenia do podpisania umowy z pracownikiem Ministerstwa, został jednak poinformowany, że prowadzenie i koordynacja projektu GreenEvo ma inny charakter, niezwiązany z zadaniami określonymi dla Departamentu Współpracy z Zagranicą. Zmiana angażu pracownika na pełny etat i powierzenie mu prowadzenia projektu GreenEvo nie było możliwe m.in. ze względu na konieczność zmniejszenia o 10%, na polecenie Prezesa Rady Ministrów, zatrudnienia w Ministerstwie. Wyjaśnił także, że nie był poinformowany o uwagach Departamentu Prawnego dotyczących wysokości wynagrodzenia wykonawcy umowy.

Była Dyrektor Departamentu Współpracy z Zagranicą zeznała, że Pani A. K–K „nie realizowała projektu GreenEvo jako pracownik Ministerstwa, bo zakres jej obowiązków nie obejmował GreenEvo, w ramach drugiej połowy etatu realizowała zadania zlecone, w tym projekt GreenEvo”. Odnośnie uwag Departamentu Prawnego dot. wysokości wynagrodzenia umownego zeznała, że dawała sobie prawo do innej oceny sytuacji, a wynagrodzenie to jest „wysokie jak na warunki administracji, ale nie specjalnie wysokie, jak na warunki rynkowe”.

(dowód: akta kontroli, str. 557, 2007-2010, 2526, 2533-2533a, 2829-2830, 3132-3148, 3523-3547, 3954-3959, 4470-4489, 4657-4664, 5237, 5423-5433, 5517-5535)

Źródłem finansowania umowy 39/U/2011/DWZ/AZT były środki otrzymane przez Ministerstwo z NFOŚiGW. Podstawą uzyskania tych środków była umowa zawarta 2 czerwca 2011 r. pomiędzy MŚ a NFOŚiGW na zadanie „Realizacja kolejnych edycji projektu pn. „GreenEvo – Akcelerator Zielonych Technologii””. W umowie zawartej z wykonawcą nie zapewniono przeniesienia autorskich praw majątkowych oraz praw zależnych do utworów powstałych w wyniku realizacji umowy. Zapisano jedynie, że Zleceniobiorca wskaże w miesięcznych raportach powstałe w wyniku realizacji umowy utwory, w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim

³⁷ § 17 pkt 22 Regulaminu Organizacyjnego Ministerstwa Środowiska, stanowiącego załącznik do zarządzenia Nr 54 Ministra Środowiska z dnia 21 września 2010 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska (Dz.Urz. MŚ Nr 3, poz. 59) oraz § 4 ust. 1 pkt 2, § 6 pkt 3 i 4 i § 8 pkt 5 Wewnętrznego Regulaminu Organizacyjnego Departamentu Współpracy z Zagranicą z dnia 14 stycznia 2011 r.

*i prawach pokrewnych*³⁸, a przeniesienie na Zleceniodawcę autorskich praw majątkowych oraz praw zależnych do tych utworów nastąpi w odrębnej umowie. Natomiast obowiązek przeniesienia praw autorskich do utworów wytworzonych ze środków otrzymanych z NFOŚiGW wynikał z § 6 ust. 7 umowy zawartej przez MŚ z NFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli, str. 2821-2858d, 3522-3547, 4443-4449, 4470-4489, 4657-4664 5423-5433)

Od 7 kwietnia 2012 r. Pani A. K–K, jako pracownik MŚ, nie posiadała zatwierzonego zakresu czynności. W projekcie opisu stanowiska, które zajmowała zapisano: „stanowisko – koordynator zespołu ds. ekoinnowacji i technologii środowiskowych”, a w celu istnienia stanowiska, m.in.: „wspieranie działań promocyjnych dla projektu GreenEvo – Akcelerator Zielonych Technologii w relacjach bilateralnych i multilateralnych.”

Naczelnik Wydziału Zielonej Gospodarki i Międzynarodowych Aspektów Zrównoważonego Rozwoju, znajdującego się w strukturze DZR, wyjaśniła, że Wydział nie zajmuje się projektem GreenEvo i wg jej wiedzy nie uczestniczy w nim żaden z pracowników Wydziału. Nie posiada także wiedzy o zaangażowaniu Pani A. K–K w realizację projektu.

(dowód: akta kontroli, str. 2821-2858, 3522-3547, 4443-4449, 4470-4489, 4657-4664 5423-5433)

W ramach realizacji zadań związanych z projektem GreenEvo jedna i ta sama osoba (Pani A. K–K) występowała zarówno jako zarządzająca projektem (czyli wykonująca zadania w ramach umowy zlecenia), a także jako pracownik Ministerstwa Środowiska, m.in.:

- wskazano jej dane kontaktowe jako dane przedstawiciela państwowej jednostki budżetowej w umowie z dnia 2 czerwca 2011 r. zawartej pomiędzy Ministerstwem Środowiska a NFOŚiGW;
- na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska, zawarła w imieniu Ministerstwa Środowiska trzy umowy cywilnoprawne na łączną kwotę 145,4 tys. zł, a także podpisała aneks do jednej umowy oraz dokumenty dotyczące odbioru prac wykonanych w ramach tych umów;
- wydatki na podróże zagraniczne Pani A. K–K, związane z realizacją w 2012 r. zadań w ramach projektu GreenEvo, w kwocie 22,0 tys. zł, rozliczono jako wyjazdy służbowe pracownika Ministerstwa Środowiska. W umowie nr 39/U/2011/DWZ/AZ nie przewidziano pokrywania przez Ministerstwo kosztów podróży związanych z realizacją umowy przez Panią A. K–K.

Dyrektor DZR wyjaśnił m.in., że wyjazdy Pani A. K–K zostały sfinansowane ze środków § 4420 dysponent 904, co oznacza środki na podróże służbowe zagraniczne w ramach realizacji projektu GreenEvo, pozyskane za pośrednictwem rezerwy celowej budżetu państwa, nie zostały pokryte ze środków Ministerstwa Środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 2628-2636, 4119-4124, 4420-4442, 4641-4642, 4648-4651)

Zgodnie z *rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych*³⁹, § 4420 obejmuje wydatki na podróże służbowe zagraniczne pracowników. Natomiast w odniesieniu do osób niebędących pracownikami, zgodnie z § 1 ust. 5 „Procedury realizacji podróży służbowych za granicę pracowników Ministerstwa Środowiska oraz osób niebędących pracownikami Ministerstwa Środowiska”, zwrot kosztów podróży osób niebędących pracownikami następował na podstawie umów cywilnoprawnych i klasyfikowany był w § 4170.

³⁸ Dz.U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 z późn. zm.

³⁹ Dz.U. Nr 38, poz. 207 z późn. zm.

- Poza ww. umową stwierdzono, że sześć umów zlecenia zawarto, z osobami niebędącymi pracownikami MŚ, na realizację zadań Ministerstwa. Pięć umów dotyczyło realizacji projektu GreenEvo – Akcelerator Zielonych Technologii. Natomiast zakres prac objętych jedną umową zawierał się w zakresie obowiązków pracowników Zespołu ds. Mechanizmów Finansowych EOG Departamentu Funduszy Europejskich MŚ.

W odniesieniu do osób realizujących projekt GreenEvo, Zastępująca Dyrektora Generalnego MŚ wyjaśniła: „(...) Projekt GreenEvo – Akcelerator zielonych technologii jest finansowany ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (...). Zgodnie z zasadami realizacji programów priorytetowych NFOŚiGW, w ramach przewidywanych działań niedopuszczalne jest zatrudnianie ekspertów niezbędnych do realizacji zadań przewidzianych w realizowanych przedsięwzięciach określonych w zawieranych z NFOŚiGW umowach w ramach umowy o pracę. Z uwagi na określony każdorazowo w harmonogramie rzeczowo-finansowym czas realizacji zadań, możliwe jest jedynie zatrudnienie ekspertów w drodze umowy zlecenia i/lub umowy o dzieło. (...) Charakter prac wykonywanych przez ekspertów różni się od charakteru prac wykonywanych w ramach umowy o pracę. Przede wszystkim są to zadania, które wymagają specjalistycznej wiedzy oraz mogą być wykonywane w każdym czasie i miejscu, a nie wyłącznie w godzinach pracy urzędu – tak jak w przypadku umów o pracę. (...) Ponieważ w przypadku zadań realizowanych w ramach projektu GreenEvo eksperci nie podpisują listy obecności, nie są zobowiązani do pracy w konkretnych godzinach, a także nie muszą na bieżąco informować jakie zadania wykonują i gdzie przebywają podczas ich realizacji – nie zachodzą przesłanki mogące świadczyć o stosunku pracy. (...) W odniesieniu do zapisów zawartych w poprzednim i obecnym Regulaminie Organizacyjnym Ministerstwa Środowiska odnoszących się do niektórych zadań Departamentu Współpracy z Zagranicą oraz Departamentu Zrównoważonego Rozwoju pragnę wyjaśnić, że zapisy te odnoszą się do działań systemowych, związanych z realizacją priorytetów polskiej pomocy rozwojowej i polityki zagranicznej państwa, realizowanych ze środków budżetowych na podstawie konkursów ogłaszanych przez Ministra Spraw Zagranicznych, jako dysponenta tych środków. (...) Natomiast działania Departamentu Zrównoważonego Rozwoju w zakresie projektu GreenEvo obejmują m.in. analizę możliwości udziału laureatów projektu w ramach pilotażowego wdrażania Europejskiego Systemu Weryfikacji Technologii Środowiskowych (ETV).”

(dowód: akta kontroli, str. 2704-2721, 2729-2738, 2779-2807, 4463-4467, 4648-4656, 4817-4821)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatkowania środków stwierdzono następujące nieprawidłowości.

- Nierzetelnie sporządzono protokół z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego „Przygotowanie programu szkolenia i organizacji czterech dwudniowych szkoleń dla beneficjentów oraz instytucji w systemie zarządzania POLiŚ” – błędnie wskazano podmiot, z którym zawarto umowę na wykonanie ww. zamówienia. Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego MŚ, która zatwierdziła ww. protokół wyjaśniła, że w dokumencie tym omyłkowo wskazana została błędna nazwa firmy, gdyż protokół opracowany był na wzorze z poprzedniego postępowania i nie wykasowano nazwy wykonawcy.

(dowód: akta kontroli str.: 117-124, 151-152)

- Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego z wolnej ręki na „Obsługę administracyjno-techniczną” wszczęto w październiku 2011 r., a umowę zawarto w grudniu 2011 r., pomimo że prace związane z realizacją tego zadania były realizowane przez IOŚ od lutego 2011 r., tj. osiem miesięcy przed wszczęciem postępowania i dziesięć miesięcy przed podpisaniem umowy. Fakt ten potwierdza korespondencja pomiędzy IOŚ a MŚ, jak również cel i zakres prac, określony w załączniku do umowy i do wniosku o udzielenie zamówienia publicznego. Zawarta w grudniu 2011 r. umowa z IOŚ zakładała m.in. udział ekspertów z IOŚ w międzynarodowych spotkaniach w lipcu i listopadzie 2011 r.

Podsekretarz Stanu w MŚ wyjaśnił, że umowa mogła być zawarta dopiero po uzyskaniu decyzji Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania, co nastąpiło dopiero 20 grudnia 2011 r. Wcześniejsze zawarcie umowy byłoby naruszeniem dyscypliny finansów publicznych. Podsekretarz Stanu nie zgodził się z interpretacją dotyczącą ustnego zlecenia prac IOŚ zawartą w piśmie Dyrektora Departamentu Prawnego MŚ.

NIK zauważa, że wyjaśnienia Podsekretarza Stanu w MŚ pozostają w sprzeczności z treścią pisma skierowanego do niego przez Dyrektora IOŚ, w którym w odniesieniu do „Obsługi administracyjno–technicznej” podano *„Prace wykonywane na rzecz Departamentu Ochrony Przyrody MŚ przez pracowników Zakładu Ochrony Przyrody i Krajobrazu IOŚ-PIB trwają od lutego 2011 r. i były dotychczas kredytowane przez IOŚ-PIB, łącznie z finansowaniem uczestnictwa pracowników Instytutu w delegacjach zagranicznych MŚ. W obecnej sytuacji będziemy zmuszeni zawiesić współpracę z MŚ w zakresie realizacji tego zadania do czasu podpisania umowy.”*

W ocenie NIK fakty te wskazują na zaciągnięcie przez Ministerstwo Środowiska zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia, poprzez zlecenie IOŚ wykonywania zadań jeszcze przed uzyskaniem decyzji Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania.

(dowód: akta kontroli str.: 185-193, 557, 602, 605-646, 767-784, 2016-2022, 2511-2518)

- Udzielono w kwietniu 2011 r. zamówienia publicznego na realizację projektu „GreenEvo – Akcelerator Zielonych Technologii” w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 1 lit b ustawy – *Prawo zamówień publicznych*, pomimo że nie wystąpiły przesłanki do zastosowania ww. niekonkurencyjnego trybu udzielenia przedmiotowego zamówienia. Ustalenia kontroli nie wykazały zasadności przypisania wykonawcy praw autorskich do koncepcji i strategii rozwoju projektu GreenEvo. Dokumenty przedłożone przez Dyrektora Departamentu Zrównoważonego Rozwoju MŚ, w ocenie NIK, nie potwierdzają praw autorskich Pani A. K–K do koncepcji i strategii rozwoju projektu „GreenEvo – Akcelerator Zielonych Technologii”.

Dyrektor Departamentu Współpracy z Zagranicą, pomimo podpisania wniosku o udzielenie ww. zamówienia zeznała, że wydawało się jej, iż pomysłodawcą GreenEvo była Pani A. K–K, ale nigdy nie widziała dokumentu potwierdzającego ten fakt. Podpisując wniosek, w którym znajdowało się uzasadnienie o posiadaniu przez Panią A. K–K praw autorskich „przyjęła na wiarę”.

Podsekretarz Stanu w MŚ wyjaśnił m.in., że *„kolejno zawierane umowy zlecenia, w swym zakresie nie zakładały powstania utworu, lecz przede wszystkim promocję transferu zielonych technologii”*. Natomiast były Minister Środowiska (w okresie od 16 listopada 2007 r. do 1 lutego 2010 r.), inicjator opracowania projektu tworzącego mechanizm promocji przedsiębiorstw działających w sektorze ochrony środowiska, wyjaśnił, że Pani A. K–K w 2009 r. opracowywała koncepcję GreenEvo w ramach swoich obowiązków służbowych, a o zawarciu z nią umowy w grudniu 2009 r. nic nie wiedział.

Zdaniem NIK, opracowanie koncepcji GreenEvo w ramach obowiązków służbowych wskazuje, iż Pani A. K–K nie mogła posiadać praw autorskich do tej koncepcji, jako że zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy o *prawie autorskim i prawach pokrewnych*, jeżeli ustawa lub umowa o pracę nie stanowią inaczej, pracodawca, którego pracownik stworzył utwór w wyniku wykonywania obowiązku ze stosunku pracy, nabywa z chwilą przyjęcia utworu, autorskie prawa majątkowe w granicach wynikających z celu umowy o pracę i zgodnego zamiaru stron. Stanowi to dodatkowy argument uzasadniający brak podstaw do zastosowania ww. niekonkurencyjnego trybu udzielenia zamówienia.

Były Minister Środowiska (w okresie od 2 lutego 2010 r. do 18 listopada 2011 r.), wyjaśnił: *„Nie znam tytułów utworów, ani dat ich powstania (...). Jednocześnie byłem zapewniany, że jest to kontynuacja wcześniej podpisanej umowy (umów) z Koordynatorką.”*

(dowód: akta kontroli str.: 2821-2824, 2829-2830, 3125-3131, 3523-3547, 3954-3959, 4642, 4665-4732, 4952-4955, 5559-5570, 5423-5439, 5514-5516)

- Zawarto z pracownikiem MŚ umowę zlecenia nr 39/U/2011/DWZ/AZT na zarządzanie i nadzór autorski nad realizacją projektu „GreenEvo – akcelerator zielonych Technologii”, pomimo że inicjowanie i prowadzenie spraw z zakresu wspierania transferu zielonych technologii za granicę, należało do zadań Wydziału Współpracy Dwustronnej. Departamentu Współpracy z Zagranicą.
- Nie zabezpieczono w ww. umowie zlecenia interesu Skarbu Państwa, poprzez przeniesienie autorskich praw majątkowych oraz praw zależnych do utworów powstałych w wyniku realizacji tej umowy, pomimo że obowiązek taki został określony w umowie zawartej pomiędzy Ministerstwem Środowiska a NFOŚiGW, będącej podstawą do finansowania działań określonych w umowie zlecenia.
- Przenikanie się zadań pracownika, wykonywanych w ramach stosunku pracy, z zadaniami wykonywanymi w ramach ww. umowy cywilnoprawnej z dnia 27 kwietnia 2011 r. nr 39/U/2011/DWZ/AZT – m.in. odbywanie przez zleceniobiorcę (będącego jednocześnie pracownikiem MŚ) w ramach wykonywania umowy zlecenia, zagranicznych podróży służbowych, jako pracownik MŚ, zatwierdzenie przez tę osobę – jako wykonującą umowę zlecenia – sprawozdań i raportów z prac wykonywanych przez innych zleceniobiorców, reprezentowanie – w ramach wykonywania umowy zlecenia – Ministerstwa Środowiska. W umowie 194/2011/Wn-50/NE-ZS/D z dnia 2 czerwca 2011 r. zawartej pomiędzy Ministerstwem Środowiska a Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, jako dane kontaktowe państwowej jednostki budżetowej podano Panią A. K–K, głównego specjalistę, wraz z nr służbowego telefonu i telefaxu. Pani A. K-K wyjaśniła, że w ww. umowie widnieje jako osoba do kontaktu w sprawach merytorycznych, ze względu na posiadaną „unikatową wiedzę na temat projektu GreenEvo, która umożliwia przygotowanie wniosku oraz finansowanie tego projektu. Ze względów formalnych we wnioskach i umowach z NFOŚiGW wymagana jest osoba, które ma umocowanie w Ministerstwie Środowiska”.

(dowód: akta kontroli str.: 557, 2821-2824, 2007, 2082, 2503-2504, 2526, 2533-2533, 2829-2830, 3132-3148, 3523-3547, 3954-3959, 4470-4483)

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. W wyniku badania umów zlecenia i o dzieło stwierdzono w Ministerstwie Środowiska przypadki zlecenia, na podstawie umów cywilnoprawnych, realizacji zadań jednostki. W ocenie NIK, wykonywanie zadań Ministerstwa powinno być realizowane przez pracowników zatrudnionych na podstawie stosunku pracy, jako podstawowego stosunku prawnego łączącego urząd z pracownikiem. Zastępowanie stosunku pracy umowami cywilnoprawnymi, a tym samym pomijanie prawa pracy, zdaniem NIK, pozbawia pracodawcę możliwości kształtowania sposobu realizacji zadań, jaki daje prawo pracy.

Zdaniem NIK za zjawiska korupcjogenne należy uznać: udzielenie pracownikowi zamówienia publicznego, obejmującego wykonywanie zadań przypisanych komórkom organizacyjnym; udzielenie tego zamówienia w trybie z wolnej ręki w sytuacji, gdy nie zachodziła przesłanka wskazana jako uzasadnienie zastosowania tego trybu; a także przenikanie się zadań pracownika wykonywanych w ramach stosunku pracy, z zakresem prac wykonywanych przez tę samą osobę w ramach umowy cywilnoprawnej.

2. Jakkolwiek w Ministerstwie Środowiska wszczęto postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego i zawarto z IOŚ umowę na „Wykonanie Raportu”, to z korespondencji prowadzonej w okresie luty–marzec 2011 r. pomiędzy MŚ, IOŚ i NFOŚiGW wynika, że Instytut od 16 stycznia 2011 r. wykonywał bieżącą obsługę administracyjną i techniczną działań Ministra Środowiska w zakresie przedsięwzięcia „Realizacja zadań”, którego efektem rzeczowym był Raport.

Spowodowane to było faktem, iż Ministerstwo Środowiska dopiero w październiku 2011 r. podpisało umowę z NFOŚiGW na dofinansowanie w kwocie 1.600,0 tys. zł przedsięwzięcia „Realizacja zadań”.

Zastępca Dyrektora Departamentu Zmian Klimatu i Ochrony Atmosfery, który podpisał wniosek o udzielenie ww. zamówienia podał, że rozpoczęcie procedury udzielania ww. zamówienia publicznego uzależnione było od uprzedniego zawarcia przez Ministerstwo Środowiska z NFOŚiGW umowy na dofinansowanie przedsięwzięcia „Realizacja zadań”,

która stanowiła źródło finansowania tego zadania. Przed zawarciem umowy nie było prawnego ani faktycznego uzasadnienia do rozpoczynania procedury udzielania zamówienia publicznego, gdyż Ministerstwo Środowiska nie posiadało środków na sfinansowanie takiego zadania. W ocenie Zastępcy Dyrektora Departamentu Zmian Klimatu i Ochrony Atmosfery MŚ, regulacje prawne wykluczały, po zawarciu umowy z NFOŚiGW, tj. po 24 października 2011 r., udzielenie zamówienia publicznego polegającego na wykonywaniu „bieżącej obsługi” w okresie poprzedzającym jej zawarcie. Efektem rzeczowym ww. umowy były ekspertyzy i opracowania składające się na Raport. Dlatego, przedmiotem zamówienia publicznego mógł być Raport, mogący powstać po podpisaniu wniosku o udzielenie zamówienia publicznego. Cena zamówienia ustalona została na podobnej podstawie co koszt zadania, wymienionego w umowie.

Biorąc powyższe pod uwagę, zdaniem NIK, Ministerstwo Środowiska powinno w odpowiednim czasie podejmować działania zmierzające do pozyskania środków finansowych na realizację umów, których wykonawcą są podmioty zewnętrzne. Podjęcie stosownych działań w odpowiednim wyprzedzeniu pozwoli na zawieranie umów, których zakres będzie zgodny z zakresem faktycznie wykonywanych prac. Stosowanie takiej zasady, w ocenie NIK, będzie miało niewątpliwie korzystny wpływ na sprawowanie kontroli zarządczej.

3. NIK zwraca również uwagę na fakt, że w dokumentacji księgowej rozliczenia wyjazdu do Rosji (w dniach 13 do 16 listopada 2012 r.) znajdowały się upoważnienia do pobrania zaliczek na ten wyjazd, wystawione przez firmy zatrudniające ekspertów, a nie przez ekspertów, z którymi zawarto umowy. Pomimo tak wystawionych upoważnień, wypłacono ww. zaliczki na wyjazd do Rosji w kwocie 66.671,98 zł.

Główny Księgowy MŚ wyjaśnił m.in., że oddelegowanie na wyjazd zagraniczny potwierdza umowa o udzielenie pomocy de minimis zawarta pomiędzy Ministerstwem Środowiska a firmą, której pracownik uczestniczy w misji handlowej. Umowa taka jest zawierana na podstawie Rozporządzenia Komisji (WE) Nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie o wyłączeniach blokowych) (Dz.U. UE L 214 z 09.08.2008, s. 3), Rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy de minimis (Dz.U. UE L 379 z 28.12.2006, s. 5), Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 8 grudnia 2010 r. w sprawie udzielania pomocy de minimis w ramach regionalnych programów operacyjnych (Dz.U. Nr 236, poz. 1562). Umowa zawierana jest pomiędzy Ministrem Środowiska a przedsiębiorcami, którym została udzielona pomoc publiczna. Umowa ta obejmuje dane przedsiębiorcy, eksperta oddelegowanego przez firmę do udziału w delegacji, kwotę udzielonej pomocy publicznej (zaliczka na pokrycie kosztów udziału eksperta w misji handlowej). Ponieważ umowa jest dokumentem zawierającym kwotowe zobowiązania finansowe, upoważnienie do pobrania zaliczek było wystawiane przez przedsiębiorcę i stanowiło podstawę do jej wypłacenia.

NIK nie podziela powyższego stanowiska zauważając, że przedstawione do kontroli umowy o pomocy de minimis nie zawierają zapisów dotyczących udzielania zaliczek na koszty podróży, w przeciwieństwie do umów cywilnoprawnych z ekspertami. Ponadto, wydatki z tytułu delegacji zagranicznych ekspertów – osób fizycznych, były ujmowane w paragrafie 417 – Wynagrodzenie bezosobowe, gdzie ujmuje się wydatki na koszty podróży osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej, więc upoważnienia bezsprzecznie powinny być wystawiane przez te osoby.

(dowód: akta kontroli str. 5014-5055, 4119-4124, 4641-4643, 5570-5571, 5591-5632)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości wydatkowanie środków budżetowych.

3. Wydatki budżetu środków europejskich

Minister Środowiska w 2012 r. w systemie Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013 pełnił rolę Instytucji Pośredniczącej dla Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2004–2009 oraz Operatora Programów dla Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009–2014.

(dowód akta kontroli str. 6711)

3.1. Planowanie wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2012 wydatki środków europejskich w części 22 – Gospodarka wodna zostały zaplanowane w wysokości 355.855,0 tys. zł, a w części 41 – Środowisko w wysokości 1.966.786,0 tys. zł

Projekt budżetu na 2012 r. w zakresie wydatków środków europejskich części 41 – Środowisko został opracowany zgodnie z zasadami określonymi w *rozporządzeniu w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012*.

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki w części 22, w trakcie roku zostały zmniejszone per saldo o kwotę 178.597,9 tys. zł, tj. o 50,2% i według planu po zmianach wyniosły 177.257,1 tys. zł.

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki w części 41 w trakcie roku zostały zwiększone per saldo o 648.318,2 tys. zł., tj. o 33% i według planu po zmianach wyniosły 2.615.104,2 tys. zł.

(dowód akta kontroli str. 809-819, 945, 2120-2141, 3548-3577, 5833-5843)

3.1.1. Planowanie wydatków budżetu środków europejskich w Ministerstwie Środowiska (dysponent III stopnia)

Opis stanu faktycznego

W Ministerstwie Środowiska w części 22 – Gospodarka wodna nie planowano wydatków z budżetu środków europejskich. Również w części 41 – Środowisko, plan po zmianach nie zakładał ponoszenia wydatków z budżetu środków europejskich. W części tej zmniejszono plan wydatków na skutek dwóch decyzji Ministra Finansów na kwotę 935,0 tys. zł., pochodzącą z Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009–2014 na realizację projektu „Działania edukacyjne i promocyjne w zakresie efektywności energetycznej i wykorzystania odnawialnych źródeł energii, włączając ideę domów przyjaznych środowisku”. Uzasadnieniem zmian był przedłużający się proces konsultowania zapisów Memorandum Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009–2014, które uzgadniano od 2010 r. W początkowych fazach uzgodnień z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego umowy z beneficjentami miały być podpisane pod koniec 2011 r. lub na początku 2012 r., stąd na etapie planowania projektu budżetu na 2012 r. został uwzględniony niniejszy projekt. Z powodu przedłużenia się procesu konsultowania zapisów, realizacja wydatków została przeniesiona na 2013 r.

(dowód akta kontroli str. 5864-5866)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania wydatków budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.2. Realizacja wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

W 2012 r. wydatki budżetu środków europejskich w części 22 – Gospodarka wodna wg sprawozdania Rb-28 UE⁴⁰ wyniosły 156.482,3 tys. zł i stanowiły 88,3% planu po zmianach (177.257,1 tys. zł) i 44% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej.

Wydatki w ramach POIiŚ wyniosły 131.100,7 tys. zł, tj. 86,6% planu po zmianach (151.412,1 tys. zł) oraz były niższe o 198.751,3 tys. zł (o 60,3%) od przyjętych w ustawie budżetowej (329.852,0 tys. zł).

⁴⁰ Dane według korekty ww. sprawozdania, przekazanej do NIK 9 kwietnia 2013 r.

Wydatki w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (POIG) wyniosły 8.677,0 tys. zł, tj. 97,7% planu po zmianach (8.877,9 tys. zł) i były niższe o 2.150,0 tys. zł (o 19,9%) od przyjętych w ustawie budżetowej (10.827,0 tys. zł).

Wydatki w ramach RPO (pięć województw) w 2012 r. wyniosły łącznie 16.704,8 tys. zł, tj. 98,4% planu po zmianach (16.967,1 tys. zł) i były wyższe o 1.528,8 tys. zł (o 10,1%) od przyjętych w ustawie budżetowej (15.176,0 tys. zł).

(dowód akta kontroli str. 5833-5843)

Głównymi przyczynami niepełnej realizacji powyższych programów w stosunku do planu po zmianach były przede wszystkim korzystniejsze ceny uzyskane w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych, a także blokada środków dokonana przez Ministra Środowiska, dotycząca zwłaszcza POliŚ i POIG, wynikająca z wykonania mniejszego od przewidywanego zakresu rzeczowego robót z uwagi na napotkanie nieprzewidzianych przeszkód budowlanych, kłopoty zaopatrzeniowe wykonawcy spowodowane niedostateczną ilością materiałów dostępnych na rynku, niesprzyjające warunki atmosferyczne oraz przedłużające się procedury administracyjne i trudności z wykupem gruntów.

(dowód akta kontroli str. 5833-5843)

W 2012 r. jednostki podległe Ministrowi Środowiska, które realizowały wydatki z budżetu środków europejskich w części 22 – Gospodarka wodna, prowadziły łącznie 20 rachunków pomocniczych wydatków z budżetu środków europejskich, o których mowa w § 14 ust. 3 *rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa*, z czego 12 w BGK⁴¹ i 8 w NBP⁴² (stan na koniec 2012 r.). Na rachunki te wpłynęły środki w wysokości 116.190,8 tys. zł, które wykorzystano w całości. Dysponent części 22 – Gospodarka wodna monitorował prawidłowość rozliczeń środków zgromadzonych na tych rachunkach, między innymi przez analizowanie półrocznych informacji o rachunkach pomocniczych otwartych na podstawie ww. przepisu.

(dowód akta kontroli str. 6711-6716)

Na koniec 2012 r. nie dokonywano zwrotu odsetek, o których mowa w § 4 ust. 7 *rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa*.

(dowód akta kontroli str. 6717)

W 2012 r. nie wystąpiły przypadki ujmowania w zleceniach płatności ze środków europejskich wydatków poniesionych wcześniej z budżetu państwa.

(dowód akta kontroli str. 6713)

Zgodnie z art. 192 ust. 5 *ustawy o finansach publicznych*, obowiązki przekazywania Ministrowi Finansów kwartalnych prognoz płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich, w przypadku POliŚ, spoczywają na ministrze właściwym do spraw rozwoju regionalnego. Departament Funduszy Europejskich Ministerstwa Środowiska przekazywał kwartalne prognozy zapotrzebowania na środki do Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, w terminach określonych przez to Ministerstwo. Prognozy te sporządzane były na podstawie przekazywanych przez Instytucje Wdrażające zbiorczych harmonogramów wydatków wynikających z podpisanych umów, zgodnie z art. 191 ust. 1 *ustawy o finansach publicznych* oraz na podstawie bieżącego monitoringu płatności realizowanych na rzecz beneficjentów POliŚ.

Analiza udziału źródeł, z których sfinansowano wydatki poniesione przez beneficjentów POliŚ, była dokonywana w ramach weryfikacji dokumentu „Poświadczenie i deklaracja wydatków oraz wniosek o płatność okresową”, którego wzór określały „Zalecenia w zakresie systemu obiegu środków finansowych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko”. Analiza ta odnosiła się do zgodności deklarowanych kwot finansowania i współfinansowania, zgodnie z odpowiednimi poziomami dofinansowania ujętymi w umowach o dofinansowanie. Dodatkowo, w trakcie roku, dokonywane były przesunięcia między projektami lub programami, w ramach posiadanej limitu lub z rezerw celowych, dla

⁴¹ Bank Gospodarstwa Krajowego.

⁴² Narodowy Bank Polski.

doprowadzenia kwot wydatków do właściwych proporcji wynikających z podpisanych umów. Wnioski beneficjentów o uruchomienie środków z rezerwy celowej budżetu państwa na realizowanie programów finansowanych z udziałem środków europejskich, po ich przekazaniu do Departamentu Ekonomicznego Ministerstwa Środowiska, weryfikowane były pod kątem zgodności z „*Procedurą uruchamiania oraz przyznawania zapewnienia finansowania lub dofinansowania przedsięwzięć ze środków rezerwy celowej budżetu państwa i budżetu środków europejskich dla programów i projektów realizowanych w ramach NSS 2007–2013, Mechanizmu Finansowego EOG, Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Szwajcarsko – Polskiego Programu Współpracy oraz na pokrycie korekty systemowej w ramach Funduszu Spójności 2004–2006 na 2012 rok z części 83, poz. 8, 19, 98, 99*” (zwaną dalej: „Procedurą”). Dodatkowo, po dokonanej weryfikacji, wnioski przekazywane były do departamentów nadzorujących z prośbą o akceptację pod względem merytorycznym.

Analiza czterech wniosków, które wpłynęły do Ministerstwa Środowiska we wrześniu 2012 r., wykazała, że proces ich rozpatrywania odpowiadał ww. Procedurze.

(dowód akta kontroli str. 6121-6159, 6713-6714)

W 2012 r. wydatki budżetu środków europejskich w części 41 – Środowisko według sprawozdania Rb-28 UE wyniosły 2.602.411,1 tys. zł i stanowiły 99,5% planu po zmianach, a od kwoty przyjętej w ustawie budżetowej były wyższe o 635.625,1 tys. zł (tj. o 32,3%).

Wydatki w ramach POIiŚ wyniosły 2.601.058,9 tys. zł, tj. 99,5% planu po zmianach (2.613.413,5 tys. zł) oraz były wyższe o 653.009,9 tys. zł (o 33,5%) od przyjętych w *ustawie budżetowej na 2012 r.* (1.948.049,0 tys. zł).

Wydatki w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki wyniosły 22,7 tys. zł, tj. 94,6% planu po zmianach (24,0 tys. zł).

Wydatki w ramach RPO (trzy województwa) w 2012 r. wyniosły łącznie 1.329,5 tys. zł, tj. 98,1% planu po zmianach (1.355,1 tys. zł) i były niższe o 1.442,5 tys. zł (o 52,0%) od przyjętych w *ustawie budżetowej na 2012 r.* (2.772,0 tys. zł).

(dowód akta kontroli str. 5833-5843)

W 2012 r. jednostki podległe Ministrowi Środowiska, które realizowały wydatki z budżetu środków europejskich w części 41 – Środowisko, prowadziły łącznie 17 rachunków pomocniczych wydatków z budżetu środków europejskich, o których mowa w § 14 ust. 3 *rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa* z czego 3 w BGK i 14 w NBP (stan na koniec 2012 r.). Na rachunki te wpłynęły środki w wysokości 4.447,7 tys. zł, z których wykorzystano 4.421,5 tys. zł. Niewykorzystane środki w kwocie 26,2 tys. zł zostały zwrócone do budżetu państwa. Dysponent części 41 – Środowisko monitorował prawidłowość rozliczeń środków zgromadzonych na tych rachunkach, między innymi przez analizowanie półrocznych informacji o rachunkach pomocniczych otwartych na podstawie ww. przepisu.

(dowód akta kontroli str. 6711-6716)

Na koniec 2012 r. dokonano zwrotu odsetek, o których mowa w § 4 ust. 7 *rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa* w wysokości 4.035,1 tys. zł, z czego: 3.058,3 tys. zł z tytułu odsetek bankowych naliczonych na rachunkach beneficjentów od zaliczek otrzymanych z BGK, 976,8 tys. zł z tytułu odsetek naliczonych przez IW z tytułu nieterminowego zwrotu środków przez beneficjentów na rachunek BGK oraz od środków nieprawidłowo wydatkowanych przez beneficjentów.

(dowód akta kontroli str. 6717)

W 2012 r. nie wystąpiły przypadki ujmowania w zleceniach płatności ze środków europejskich wydatków poniesionych wcześniej z budżetu państwa.

(dowód akta kontroli str. 6713)

Obowiązujące w ramach części 41 – Środowisko zasady przepływu środków w ramach budżetu środków europejskich, w tym przygotowywania kwartalnych prognoz płatności, dokonywania analiz udziału współfinansowania krajowego w realizacji projektów, uruchamiania środków z rezerw celowych, a także zasady planowania środków z budżetu UE były analogiczne, jak w przypadku części 22.

W Ministerstwie Środowiska w 2012 r. kontynuowano procedury zamknięcia projektów realizowanych ze środków Funduszu Spójności 2004–2006.

Na etapie zamykania projektów Komisja Europejska wymagała: Poświadczenia i Deklaracji Wydatków, Wniosku o płatność końcową dla projektu, Raportu Końcowego dla projektu oraz Deklaracji zamknięcia wraz z Raportem z zamknięcia dla projektu.

Dokumenty te przygotowywane były na poziomie beneficjenta projektu, następnie weryfikowane przez Instytucje Pośredniczące w Zarządzaniu (Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Ministerstwo Środowiska) i dalej przekazywane do Instytucji Zarządzającej (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego), Instytucji Płatniczej (Ministerstwo Finansów) oraz Instytucji Audytowej (Departament Ochrony Interesów Finansowych Unii Europejskiej w Ministerstwie Finansów), celem dalszej weryfikacji i przekazania dokumentów do Komisji Europejskiej.

Ogółem do końca grudnia 2012 r. przekazano Komisji Europejskiej 88 wniosków o płatność końcową, 86 raportów końcowych oraz 84 deklaracje i raporty zamknięcia. Według stanu na koniec grudnia 2012 r. Komisja Europejska wydała dokumenty zamykające dla 26 projektów finansowanych z FS. W 2012 r. dla żadnego z projektów realizowanych ze środków Funduszu Spójności nie wystąpiono z wnioskiem o wydłużenie okresu kwalifikowalności.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania i realizacji wydatków budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie i wykonanie wydatków budżetu środków europejskich. Wydatki przeznaczone zostały na realizację zadań ujętych w planie finansowym, a dowody i zapisy księgowo potwierdzające ich dokonanie były kompletne i rzetelne.

4. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

4.1. Mechanizmy zapewniające kontrolę prawidłowości sporządzania sprawozdań

Opis stanu
faktycznego

Minister Środowiska jako dysponent części budżetu państwa 22 i części 41, w zatwierdzonej w kwietniu 2012 r. Polityce rachunkowości określił procedury kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych. Ustalono w nich sposób weryfikacji sprawozdań jednostkowych oraz zasady sporządzania łącznych sprawozdań z uwzględnieniem wzajemnych rozliczeń między jednostkami podległymi dysponentowi części.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli powyższe procedury zapewniały prawidłowe i rzetelne sporządzenie sprawozdań rocznych.

Łączne sprawozdania budżetowe roczne i kwartalne w zakresie operacji finansowych na koniec IV kwartału były terminowo przekazywane odbiorcom sprawozdań.

(dowód akta kontroli str.1983-1418, 2970-2980, 2987-2996, 3003-3023, 3406-3417, 3420-3423, 3429-3425, 3436-3473, 3519-3521, 4348-4350, 4733-4771, 5229-5236, 5829-5832)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej skuteczności procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

4.2. Rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2012 Ministerstwa Środowiska (dysponenta III stopnia) w części 22 – Gospodarka wodna i 41 – Środowisko:

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na Wspólną Politykę Rolną (Rb - 28 Programy),

a także:

- sprawozdanie budżetu środków europejskich z wykonania wydatków (Rb-28 UE),
- sprawozdania finansowe za IV kwartał 2012 r. o stanie:
 - a) należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
 - b) zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Bezpośrednio z systemu finansowo-księgowego generowane były sprawozdania Rb-27, Rb-28 i Rb-28 Programy.

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w *rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej*⁴³ i *4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych*⁴⁴.

(dowód: akta kontroli str. 954-960, 2023-2050, 2073-2087, 2097-2107, 2270-2293, 3950, 4172)

Sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów i wydatków a także należności i zobowiązań w 2012 r. Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody, wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa, wyniosły 37.587.963,74 zł (część 41 – Środowisko) i 751,70 zł (część 22 – Gospodarka wodna) i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniach Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 90.637.438,32 zł (część 41 – Środowisko) i 24.831.448,08 zł (część 22 – Gospodarka wodna) i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie w dniu 13 stycznia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 2029-2050)

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 136 Rachunki bieżące jednostki budżetowej – dochody i wynosiła 37.588,0 tys. zł (część 41 – Środowisko) i 0,8 tys. zł (część 22 – Gospodarka wodna). Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 136, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

(dowód: akta kontroli str. 2031-2033, 2293)

Kwota wydatków ogółem za 2012 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 90.637.438,32 zł (w części 41 – Środowisko) i 24.831.448,08 zł (w części 22 – Gospodarka wodna) i była zgodna z zapisami na koncie 130 po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2012 r. z Ministerstwa Finansów. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 Programy były zgodne z odpowiednimi wydatkami, ujętymi w sprawozdaniu Rb-28 w zakresie współfinansowania krajowego oraz współfinansowania z budżetu Unii Europejskiej, czasowo finansowanymi w ramach budżetu państwa.

Kwota należności ogółem wykazana w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N wyniosła 519.418,56 zł i wynikała z ewidencji księgowej.

⁴³ Dz.U. Nr 20, poz. 103.

⁴⁴ Dz.U. Nr 43, poz. 247.

(dowód: akta kontroli str. 954-955, 959-960, 4536-4538)

W 2012 r. w części 22 – Gospodarka wodna i w części 41 – Środowisko nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z.

(dowód: akta kontroli, str. 956-958)

Do okresów sprawozdawczych roku 2012 miały zastosowanie przepisy *rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym*⁴⁵. Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r., badanie rocznego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) zostało ograniczone do sprawdzenia zgodności kwot wydatków ujętych w tych sprawozdaniach z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz terminowości ich sporządzania. Stwierdzono, że kwoty wydatków wykazane w rocznych sprawozdaniach (dla części 22 i 41 przez MŚ – dysponenta III stopnia) z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb BZ1) były zgodne z zapisami konta 990 Plan i wykonanie wydatków w układzie budżetu zadaniowego.

(dowód: akta kontroli str. 2281, 2292, 2425-2500, 3152-3163, 3308-3313)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej rocznych sprawozdań nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Jakkolwiek sprawozdania Rb-28 były zgodne z ewidencją księgową, to uwagi NIK dotyczą niewykazania (w związku z niezaplanowaniem na 2012 r. wydatków na zakup energii w części 22 – Gospodarka wodna) w sprawozdaniu Rb-28 z wydatków poniesionych w części 22 i wykazania nadmiernej kwoty tych wydatków w części 41 – Środowisko. W związku z tym, sprawozdania te (dla części 22 i 41) nie odzwierciedlały rzeczywistych wydatków poniesionych na zakup energii dla dwóch części budżetowych.

Brak wykazywania wydatków z tego tytułu miał również wpływ na wycenę zadań realizowanych w układzie budżetu zadaniowego MŚ, prezentowaną w sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

(dowód: akta kontroli str. 1077-1079, 2034-2043, 2425-2500, 3152-3157, 3059, 3709-3714)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe i kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych oraz pozytywnie ocenia zgodność kwot wydatków ujętych w sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym z ewidencją księgową.

5. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

W Ministerstwie Środowiska (dysponent III stopnia) posiadano opracowane i zatwierdzone do stosowania procedury kontroli finansowej. Dokumentacja zasad rachunkowości spełniała wymagania określone w art. 10 ust. 1 *ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości*⁴⁶ (uor).

(dowód: akta kontroli, str. 274-421)

W Ministerstwie Środowiska – dysponent III stopnia, od dnia 1 stycznia 2012 r. funkcjonował, zatwierdzony do stosowania przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa Środowiska, system księgowości komputerowej Quorum edycja 2012, wersja 6. Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania, określone zostały w procedurach kontroli finansowej i w opisie systemu

⁴⁵ Dz.U. Nr 298, poz. 1766.

⁴⁶ Dz.U. z 2013 r., poz. 330

informatycznego Quorum, stanowiącym załącznik do ww. procedur. System księgowości komputerowej spełniał wymagania określone w ustawie o rachunkowości, tj. zapewniał:

- ciągłość numeracji zapisów w dzienniku oraz ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu (art. 14 ust. 4 uor),
- kontrolę kompletności i poprawności zapisów (art. 23 ust. 2 uor),
- trwałość zapisów i brak możliwości ich modyfikacji po zatwierdzeniu zapisów (art. 23 ust. 1 uor), jednakże w MŚ nie dokonywano zatwierdzania na bieżąco zapisów księgowych w księgach rachunkowych.

(dowód: akta kontroli, str. 946-953)

W Ministerstwie Środowiska (dysponent III stopnia) przeprowadzono badanie w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (testy kontroli) oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą oraz zgodność faktury z umową, zamówieniem), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych).

Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych, będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2012 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. na kontach zespołu „2” – Rozrachunki i rozliczenia. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy:

- dotyczące wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych – ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości,
- będące poleceniami przelewu i stanowiącymi wyciągi bankowe – jako zapisy wtórne do zapisów obrazujących faktury i dokumenty im równoważne,
- dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50 zł).

Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania próby 55 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną⁴⁷ na kwotę 61.865,7 tys. zł. Niezależnie badaniu poddano także 25 dowodów (zapisów) księgowych, dobranych w sposób celowy (na kwotę 1.184,0 tys. zł). Z wyjątkiem opisanych poniżej przypadków, dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone prawidłowo pod względem formalnym.

Wydatki objęte badaniem (63.049,7 tys. zł.) stanowiły 54,6% zrealizowanych wydatków w części nr 22 – Gospodarka wodna i części nr 41 – Środowisko w Ministerstwie Środowiska (115.468,8 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 2051-2058)

Ustalone
nieprawidłowości

Stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- wprowadzenie do ksiąg rachunkowych dokumentów księgowych z błędami w dacie operacji gospodarczej i dacie dowodu oraz w opisie merytorycznym, co było niezgodne z art. 20 ust. 1 w związku z art. 6 ust. 1 uor; art. 23 ust. 2 pkt 1 i 2 uor i art. 24 ust. 1, 2 i 3 uor. Dotyczyło to trzech dowodów o nr: FV/2012/10/176/1, FV/2012/10/256/1, FV/2012/08/289/1 na łączną kwotę 2.325.739,13 zł, dla których podano datę operacji gospodarczej lub datę dowodu inną niż data wynikająca z dowodu źródłowego, a dla jednego dowodu nr FV/2012/09/30/1 na kwotę 8.129,72 zł błędny opis operacji. Główny Księgowy MŚ wyjaśnił, że przyczyną wprowadzenia do systemu błędnych danych były błędy pracowników;
- przyjęcie do rozliczenia trzech dowodów księgowych, w przypadku których opis merytoryczny nie zawierał wymaganych danych dotyczących daty zawarcia umowy, na podstawie której poniesiono wydatek oraz prawidłowych danych dotyczących zgodności operacji z ustawą – *Prawo zamówień publicznych*. Dotyczyło to dowodów

⁴⁷ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

księgowych o nr FV/2012/10/226/1, FV/2012/12/530/1 i FV/2012/12/66/1 na łączną kwotę 40.727,4 zł, zatwierdzonych przez Dyrektora Departamentu Zrównoważonego Rozwoju MŚ (dowody na kwotę 37.748,7 zł) oraz przez Zastępcę Dyrektora Departamentu Zrównoważonego Rozwoju MŚ (dowód na kwotę 2.978,7 zł). Zgodnie z obowiązującymi procedurami kontroli finansowej Ministerstwa Środowiska, za kontrolę opisu merytorycznego dowodu księgowego odpowiedzialny jest dyrektor komórki realizującej zadanie lub osoba przez niego wskazana. Dyrektor Departamentu Zrównoważonego Rozwoju MŚ wyjaśnił, że zatwierdzenie ww. niekompletnych opisów było spowodowane przeoczeniem, a Zastępca Dyrektora Departamentu Zrównoważonego Rozwoju MŚ wyjaśnił, że było to spowodowane niedopatrzeniem.

Na opisie ww. dowodów księgowych (sporządzonym według wzoru określonego w załączniku nr 1 do karty obiegu dokumentów 45 – Opis do dowodu zapłaty) znajdował się podpis Głównego Księgowego.

Zgodnie z art. 54 ust. 3 pkt. 1 *ustawy o finansach publicznych*, dowodem dokonania przez głównego księgowego wstępnej kontroli, o której mowa w ust. 1 pkt 3 ww. ustawy, jest jego podpis złożony na dokumentach dotyczących danej operacji. Złożenie podpisu przez głównego księgowego na dokumencie, obok podpisu pracownika właściwego rzeczowo, oznacza, że nie zgłasza zastrzeżeń do przedstawionej przez właściwych rzeczowo pracowników oceny prawidłowości tej operacji i jej zgodności z prawem.

Główny Księgowy MŚ wyjaśnił m.in.: „Wyspecyfikowane dokumenty, zostały zatwierdzone do płatności ponieważ na etapie kontroli dokumentacji przed dokonaniem płatności, w opisie merytorycznym przeoczono brak danych dotyczących daty zawarcia umowy oraz wskazania właściwego artykułu określonego ustawą Prawo zamówień publicznych.(...)”

Ponadto, w opisie merytorycznym dowodu księgowego (faktury) na kwotę 88.447,20 zł, zatwierdzonym przez Dyrektora Departamentu Funduszy Europejskich, niezgodnie z protokołem zdawczo–odbiorczym wskazano datę szkolenia (w opisie merytorycznym podano datę 26–27 kwietnia 2012 r. zamiast 18–19 kwietnia 2012 r.).

Dyrektor Departamentu Funduszy Europejskich wyjaśniła, że w opisie ww. faktury nastąpiła omyłka pisarska, dotycząca daty szkolenia. Podała ponadto, że płatność dotyczyła wszystkich szkoleń w ramach zamówienia, a omyłka nie miała wpływu na prawidłowość rozliczenia i realizację płatności, omyłka pisarska w dacie zostanie niezwłocznie poprawiona.

Skutkiem ww. nieprawidłowości było zawarcie nierzetelnych danych w ewidencji księgowej MŚ oraz fakt, że dowody księgowe zawierały niepełne lub błędne opisy merytoryczne;

(dowód: akta kontroli str. 2263-2269, 2688-2690, 3322)

- niezatwierdzanie na bieżąco zapisów księgowych w księgach rachunkowych MŚ, czego skutkiem było przekazywanie dysponentowi głównemu miesięcznych sprawozdań budżetowych (za wszystkie 12 miesięcy 2012 r.), sporządzonych na podstawie danych z niespełniających wymogu trwałości zapisów księgowych.

Zgodnie z art. 23 ust. 1 *ustawy o rachunkowości*, zapisów w księgach rachunkowych dokonuje się w sposób trwały, a przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera należy stosować właściwe procedury i środki chroniące przed zniszczeniem, modyfikacją lub ukryciem zapisu. Przepisy art. 14 ust. 4 uor wymagają, aby zapis księgowy posiadał automatycznie nadany numer pozycji, pod którą został wprowadzony do dziennika. Księgi rachunkowe mają być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie i sprawdzalnie (art. 24 uor).

Przepisy § 9 ust. 1, 2 i 5 *rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej* nakładają obowiązek sporządzania sprawozdań rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty w sprawozdaniach mają wynikać z ewidencji księgowej. W przypadku zaistnienia okoliczności, wymagających dokonania korekty danych w księgach rachunkowych, należy dokonać zapisów korygujących.

Z instrukcji programu finansowo-księgowego QNT wynika, że zatwierdzone dokumenty są przenoszone do dziennika obrotów. Oznacza to, że numer zapisu w dzienniku obrotów nadawany jest w momencie zatwierdzenia zapisu. Jednocześnie system pozwala na zatwierdzanie na bieżąco zapisów księgowych. Ustalono, że przed sporządzeniem sprawozdań budżetowych za dany okres, dokumenty wprowadzone do ksiąg rachunkowych nie były zatwierdzone bez możliwości dokonania zmiany w zapisie księgowym. Zatwierdzenie następowało w terminie od ośmiu do 31 dni od daty przekazania sprawozdań do dysponenta głównego.

Oznacza to, że zapisy w księgach rachunkowych nie zostały dokonane w sposób trwały (tj. zgodnie z art. 23 ust. 1 uor) i nie zostały tym samym zapisane w dzienniku obrotów. Wprowadzonych, a niezatwierdzonych zapisów nie można tym samym uznać za ujęte w księgach rachunkowych. Natomiast danych ujętych w sprawozdaniach sporządzonych na podstawie niezatwierdzonych zapisów księgowych, nie można uznać za dane wynikające z ewidencji księgowej.

W wyniku takiego postępowania, sprawozdania jednostkowe Ministerstwa Środowiska (dysponent III stopnia) sporządzane były na podstawie niezatwierdzonych zapisów księgowych.

Osobą odpowiedzialną za dokonywanie zatwierdzenia zapisów księgowych w systemie finansowo-księgowym był Główny Księgowy MŚ.

Główny Księgowy MŚ, wyjaśnił m.in.: „Od dnia 1 stycznia 2012 roku, w Ministerstwie Środowiska rozpoczęła się produkcyjna eksploatacja systemu Quorum przez Wydział Planowania i Analiz oraz Wydział Księgowości. (...) Zgodnie z uzyskaną wiedzą, w Ministerstwie Środowiska stosowano zasadę polegającą na tym, że rejestracja zdarzenia gospodarczego następowała w wyodrębnionym rejestrze księgowym. W dniu sporządzania sprawozdania, wprowadzone do systemu zapisy księgowe były poddawane procesowi akceptacji. Następnie z systemu generowano sprawozdania budżetowe. Sprawozdania nie mogą zostać wygenerowane przez system, jeśli nie nastąpi akceptacja zarejestrowanych w systemie zapisów. Następnie w okresie zbliżonym do dnia ostatecznego przekazania sprawozdań przez dysponenta I stopnia, następowało zatwierdzenie uprzednio zaakceptowanych zapisów księgowych. Zatwierdzenie dokumentów, było traktowane jako ostateczne zamknięcie miesiąca. Działając w dobrej wierze i w przekonaniu, że przyjęta zasada postępowania jest zgodna z założeniami programu, procedura postępowania z zapisami księgowymi ich akceptacją i zatwierdzaniem była powtarzana w każdym miesiącu. (...) Ponadto informuję, iż zgodnie z ustaleniami wyjaśniającymi przeprowadzonymi z przedstawicielem dostawcy programu, który potwierdził zasadę działania programu finansowo-księgowego w zakresie przenoszenia zapisów księgowych do dziennika obrotów na skutek uruchomienia opcji zatwierdzenia zapisów, które nastąpiły w dniu 20 marca br., podjęte zostaną działania zmierzające do wprowadzenia zasad postępowania z zatwierdzaniem zapisów w księgach rachunkowych w dniu, kiedy nastąpi generowanie sprawozdań budżetowych.”

(dowód: akta kontroli str. 91-97,110-115, 117-124,151-152, 181-182, 647-648, 3838-3839, 4838-4845, 5375-5376)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

6. Działania podejmowane przez dysponenta części budżetu państwa w ramach nadzoru i kontroli

Opis stanu faktycznego

W 2012 r. Minister Środowiska wykonywał obowiązek nadzoru i kontroli wynikający z art. 175 ust. 1 i 2 *ustawy o finansach publicznych* m.in. poprzez:

- przeprowadzenie kontroli w 25 podległych i nadzorowanych jednostkach. W wyniku tych kontroli sformułowano 46 zaleceń pokontrolnych. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. niewłaściwego zarządzania funduszem wynagrodzeń (w Białowieckim Parku Narodowym) oraz gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa i wykonywania innych zadań w sposób powodujący uszczuplenie wpływów należnych Skarbowi Państwa i jednostce sektora finansów publicznych (w Biebrzańskim Parku Narodowym);
- realizację zadań audytowych – wykonano siedem spośród ośmiu zaplanowanych zadań. Wyniki audytu były na bieżąco przekazywane dysponentowi części oraz kierownikom podległych jednostek. Dotyczyły one m.in. wzmocnienia nadzoru nad jednostkami podległymi i nadzorowanymi, dokonania podziału kompetencji pomiędzy MŚ i Generalną Dyrekcją Ochrony Środowiska oraz zmian organizacyjnych w strukturze Ministerstwa.

Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r., NIK sformułowała sześć wniosków pokontrolnych. Spośród tych wniosków cztery zostały zrealizowane. Natomiast dwa wnioski dotyczące podjęcia działań zmierzających do:

- wyegzekwowania należnych budżetowi państwa dochodów,
- skrócenia, w porozumieniu z NFOŚiGW, terminów związanych z uruchomieniem środków z rezerwy celowej budżetu państwa na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej,

wymagają, w ocenie NIK, kontynuowania działań w celu uzyskania rezultatów wskazujących na ich skuteczność.

(dowód: akta kontroli str. 1759-1829, 3090-3124)

Ustalone
nieprawidłowości

Stwierdzone w toku kontroli NIK nieprawidłowości, m.in. w obszarze planowania dochodów w części 41 i realizacji wydatków wskazują na nie w pełni skuteczne funkcjonowanie mechanizmów kontroli zarządczej.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Stosownie do art. 68 ust. 1 *ustawy o finansach publicznych* kontrola zarządcza stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie m.in. zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi; efektywności i skuteczności przepływu informacji; wiarygodności sprawozdań.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na fakt, że pomimo prowadzenia działań nadzorczych, w trakcie realizacji budżetu roku 2012 wystąpiły nieprawidłowości, które zostały opisane w niniejszym wystąpieniu. Stan taki wskazuje na celowość podjęcia działań w celu poprawy skuteczności funkcjonowania kontroli zarządczej, zwłaszcza w obszarze zamówień publicznych oraz funkcjonowania systemu rachunkowości w Ministerstwie Środowiska.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działania podejmowane przez dysponenta części budżetu państwa w ramach nadzoru i kontroli.

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 Kontroli⁴⁸, wnosi o:

⁴⁸ Dz.U. z 2012 r., poz. 82, z późn. zm.

- 1) bieżące zatwierdzanie zapisów w systemie finansowo-księgowym MŚ (dysponent III stopnia);
- 2) podjęcie działań w celu zapewnienia poprawności formalnej zapisów księgowych oraz opisu merytorycznego dowodów księgowych (dysponent III stopnia);
- 3) zapewnienie wykonywania zadań Ministerstwa przez pracowników zatrudnionych na podstawie stosunku pracy;
- 4) podjęcie działań w celu przeniesienia na MŚ praw autorskich i praw pokrewnych do utworów, które powstały lub powstaną w wyniku realizacji umów zawieranych przez Ministra Środowiska z danym wykonawcą w ramach jego wynagrodzenia określonego w tych umowach;
- 5) kontynuowanie działań w celu zrealizowania wniosków pokontrolnych NIK zawartych w wystąpieniu pokontrolnym dotyczącym wykonania budżetu państwa w 2011 r.;
- 6) zapewnienie udzielania zamówień publicznych zgodnie z przepisami ustawy – Prawo zamówień publicznych;
- 7) zaciąganie zobowiązań w granicach posiadanego zakresu upoważnień;
- 8) wyeliminowanie przypadków zlecenia realizacji zadań przed podpisaniem umów na ich wykonanie;
- 9) zapewnienie skutecznego funkcjonowania kontroli zarządczej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do 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 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 22 kwietnia 2013 r.

*Wicedyrektor
Departamentu Środowiska
Anna Krzywicka*

.....
Podpis