



**Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Marek Zająk**

Warszawa, dnia 29 kwietnia 2010 r.

**Pan  
Andrzej Kraszewski  
Minister Środowiska**

KSR-4100-04-01/2010  
P/09/116

### **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w Ministerstwie Środowiska, zwanym dalej „Ministerstwem”, kontrolę w zakresie wykonania budżetu państwa w 2009 r. w częściach: 22 – Gospodarka wodna i 41 – Środowisko.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokołach kontroli podpisanych w dniu 14 kwietnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

#### **1. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2009 r. w częściach: 22 – Gospodarka wodna i 41 – Środowisko.**

##### **Plan i realizacja dochodów w cz. 22 – Gospodarka wodna**

Plan dochodów budżetowych Ministra Środowiska – dysponenta głównego środków budżetowych w części 22 – Gospodarka wodna na 2009 r. został ustalony, zgodnie z ustawą budżetową na rok 2009 z dnia 9 stycznia 2009 r.<sup>1</sup>, w kwocie 16.767,0 tys. zł. Zrealizowane w 2009 r. dochody w cz. 22 wyniosły 14.322,2 tys. zł i były niższe o 14,6% od planu oraz niższe o 24,1% od wykonania w 2008 r.

Niepełna realizacja dochodów w cz. 22, spowodowana była m.in. niższymi wpływami z czynszów dzierżawnych dotyczących obwodów rybackich, w związku z wejściem w życie z dniem 15 listopada 2008 r., ustawy z dnia 3 października 2008 r. *o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*<sup>2</sup>, która m.in. wprowadziła przepis stanowiący, że opłaty

<sup>1</sup> Dz. U. Nr 10, poz. 58 z późn. zm.

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.

z umów, o których mowa w art. 217 ust. 6 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - *Prawo wodne*<sup>3</sup>, są przychodami Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW). Spowodowało to niższe wykonanie planu dochodów w rozdziale 71018, w związku z obniżeniem o 5.090,6 tys. zł wpływów w § 0750 – Dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa. Natomiast uzyskano dochody wyższe niż planowano, m.in. w rozdziale 71097 § 2380 z wpłat części zysku z gospodarstw pomocniczych przy regionalnych zarządach gospodarki wodnej (rzgw) - o kwotę 1.060,6 tys. zł, tj. o 86,2%, w stosunku do planu (1.231,0 tys. zł) oraz w rozdziale 71018 § 0970 z różnych dochodów w rzgw, wykonanych w kwocie 3.786,2 tys. zł, tj. o 11,6% wyższej od planowanej (3.394,0 tys. zł).

Stan należności pozostałych do zapłaty, Ministra Środowiska – dysponenta głównego, na dzień 31 grudnia 2009 r. w cz. 22, wynosił 7.264,2 tys. zł i w porównaniu do końca 2008 r. był niższy o 953,5 tys. zł, tj. o 11,6%.

Stan zaległości w cz. 22 na dzień 31 grudnia 2009 r. wynosił 5.686,8 tys. zł i w porównaniu do końca 2008 r. był niższy o 755,1 tys. zł, tj. o 11,7%.

Największe należności oraz zaległości wystąpiły w rozdziale 71018 - Regionalne zarządy gospodarki wodnej, i wyniosły odpowiednio: 7.232,6 tys. zł i 5.655,1 tys. zł.

**Plan dochodów budżetowych w 2009 r. Ministra Środowiska – dysponenta III stopnia - w cz. 22** ustalono zgodnie z ustawą budżetową, w kwocie 10,0 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 2,3 tys. zł, tj. 23,0% planu. W 2009 r. uzyskano wyłącznie dochody w rozdziale 75095 § 2400 – Wpływy do budżetu nadwyżki dochodów własnych i środków obrotowych.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2009 r. w cz. 22 nie występowały należności do zapłaty oraz zaległości.

Uzyskane dochody przekazywano w obowiązujących terminach na centralny bieżący rachunek budżetu państwa, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. *w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa*<sup>4</sup>.

#### **Plan i realizacja dochodów w cz. 41 – Środowisko**

Dochody budżetowe Ministra Środowiska – dysponenta głównego środków budżetowych w części 41 – Środowisko, na 2009 r. ustalono, zgodnie z ustawą budżetową, w kwocie 54.824,0 tys. zł. Zrealizowane w 2009 r. dochody w cz. 41 wyniosły 58.582,8 tys. zł i były wyższe o 6,9% od planu, ale niższe o 13,1% od wykonania w 2008 r.

Znaczący wpływ na przekroczenie planu dochodów w cz. 41 – dysponenta głównego miały dochody uzyskane przez Ministra Środowiska – dysponenta III stopnia.

Na koniec 2009 r. stan należności pozostałych do zapłaty, Ministra Środowiska – dysponenta głównego w cz. 41, wynosił 1.226,7 tys. zł i był niższy o 523.9 tys. zł, tj. o 29,9%,

<sup>3</sup> Dz. U. z 2005 Nr 239, poz. 2019 z późn. zm.

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 116, poz. 784 z późn. zm.

od należności na koniec 2008 r. Dotyczyły one przede wszystkim rozdziału 71095 - Pozostała działalność (560,0 tys. zł) oraz rozdziału 92501 - Parki narodowe (590,5 tys. zł).

Stan zaległości w cz. 41, na koniec 2009 r., wynosił 875,9 tys. zł i był niższy o 169,0 tys. zł, tj. o 16,2%, od zaległości na koniec 2008 r., w tym 523,3 tys. zł, tj. 59,7%, stanowiły zaległości w rozdziale 92501 - Parki narodowe. Ponadto kwotę 352,4 tys. zł, tj. 40,2%, stanowiły zaległości dotyczące Ministra Środowiska – dysponenta III stopnia. Zaległości stanowiły 1,5% dochodów uzyskanych w cz. 41, tj. tyle co w 2008 r.

**Plan dochodów budżetowych w 2009 r. Ministra Środowiska – dysponenta III stopnia - cz. 41** ustalony, zgodnie z ustawą budżetową w kwocie 38.685,0 tys. zł, zrealizowano w wysokości 46.187,0 tys. zł, tj. 119,4% planu. W porównaniu z 2008 r. dochody były wyższe o 11.108,0 tys. zł, tj. o 31,7%.

Największy wpływ na przekroczenie planu dochodów miały środki uzyskane z tytułu:

- udostępniania informacji geologicznej - zaplanowane w rozdziale 71095 § 0750 w wysokości 20.600,0 tys. zł, wykonane w kwocie 26.177,1 tys. zł, tj. wyższej o 27,1% od planu dochodów. Przekroczenie dochodów spowodowane było wpływem w IV kw. 2009 r. większej od planowanej liczby wniosków o udostępnienie informacji geologicznej, a także zmianami kursu euro, jakie nastąpiły w okresie pomiędzy planowaniem dochodów a terminami płatności zobowiązań umownych;
- opłat za koncesje geologiczne - zaplanowane w rozdziale 71095 § 0590 w kwocie 17.798,0 tys. zł, a zrealizowane w kwocie 19.674,7 tys. zł, tj. wyższej o 10,5%.

Uzyskane dochody przekazywano w obowiązujących terminach na centralny bieżący rachunek budżetu państwa, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów w *sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa*.

Na dzień 31 grudnia 2009 r. należności pozostałe do zapłaty wyniosły 563,9 tys. zł.

Zaległości na koniec 2009 r. wyniosły 352,4 tys. zł i były niższe o 198,0 tys. zł od zaległości na koniec 2008 r. Stanowiły je głównie nieuiszczone opłaty za korzystanie z informacji geologicznej w wysokości 241,6 tys. zł (rozdział 71095 § 0750) oraz odsetki w wysokości 91,3 tys. zł (rozdział 71095 § 0920).

Szczegółowe badanie wylosowanych zapisów ewidencji konta 221 w cz. 41, w działach 710 i 750 - na łączną kwotę 2.510,1 tys. zł, stanowiącą 5,4% dochodów zrealizowanych w tej części budżetowej, wykazało, że należności były ustalane w prawidłowej wysokości, a w przypadku nieterminowego regulowania płatności wystawiano wezwania do zapłaty, a także naliczano i egzekwowano odsetki.

Ponadto ustalono, że w jednej z czterech badanych umów o ustanowieniu użytkownika górniczego, zobowiązano użytkownika górniczego do zapewnienia szkolenia obywateli polskich w zakresie związanym z działalnością prowadzoną na podstawie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, i przeznaczania na ten cel kwoty 8.000,0 USD rocznie. Zgodnie z art. 83 ust. 3 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. - Prawo geologiczne i górnicze<sup>5</sup> wynagrodzenie za ustanowienie użytkownika górniczego stanowi dochód Skarbu Państwa, natomiast środki

---

<sup>5</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 z późn. zm.

na ww. szkolenia nie stanowią dochodu Skarbu Państwa. Z tytułu ww. umowy na szkolenia językowe pracowników Ministerstwa Środowiska w 2009 r. wykorzystano kwotę 11,6 tys. zł, (po przeliczeniu 3.265,4 USD). Środki te wpłacone zostały przez użytkownika górniczego bezpośrednio na wskazany przez Ministerstwo Środowiska rachunek bankowy szkoły językowej. Nie były one wykazywane w sporządzanych przez Ministra Środowiska sprawozdaniach budżetowych za 2009 r. Według wyjaśnień uzyskanych w trakcie kontroli, Ministerstwo w 2004 r. zaprzestało zamieszczania zapisów o pokrywaniu kosztów szkoleń w umowach o ustanowieniu użytkownika górniczego, niemniej jednak w 2009 r. pozostawało w obrocie prawnym 6 umów zawierających takie zapisy. Na ich podstawie w 2009 r. zrealizowane zostały wydatki użytkowników górniczych w kwocie 142 tys. zł, wobec zobowiązań wynikających w tym okresie z ww. umów na kwotę 472,9 tys. zł. Zdaniem NIK, zawieranie w umowach o ustanowieniu użytkownika górniczego zapisów o pokrywaniu kosztów szkoleń, niestanowiących dochodu budżetowego, było działaniem nielegalnym. NIK nie może zgodzić się z argumentacją przedstawioną w tej sprawie przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska - Głównego Geologa Kraju, że „*W odróżnieniu od decyzji administracyjnej (koncesji), która może zawierać tylko takie postanowienia, które przepis prawny dopuszcza, umowa cywilno-prawna (o ustanowieniu użytkownika górniczego) może zawierać takie postanowienia, których przepisy prawne nie zabraniają.*”. Zdaniem NIK, zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>6</sup>, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jednocześnie należy zauważyć, że istnieje zasada swobody umów, określona w art. 353<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny<sup>7</sup>, jednakże stanowi ona, że strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego.

### **Plan i realizacja wydatków w cz. 22 – Gospodarka wodna**

Plan wydatków budżetowych Ministra Środowiska – dysponenta głównego w cz. 22 na 2009 r., ustalony ustawą budżetową po nowelizacji<sup>8</sup>, wyniósł 382.049,0 tys. zł. Plan ten został zmieniony decyzjami Ministra Finansów, w tym m.in. 3 decyzjami zmniejszony o kwotę 31.835,1 tys. zł, przeznaczoną na dotacje rozwojowe dla funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, która zwiększyła plan wydatków w cz. 41 dział 900, rozdział 90011 § 6208 – Dotacje rozwojowe ze środków budżetu Unii Europejskiej. Po wprowadzeniu zmian, plan wydatków w cz. 22 wynosił 440.648,5 tys. zł. W 2009 r. Minister Środowiska dokonał zmian w planie wydatków, w tym dwoma decyzjami dokonał blokady wydatków na kwotę 3.469,4 tys. zł, z czego 2.500,0 tys. zł z powodu braku możliwości wykorzystania środków przeznaczonych na wykup nieruchomości pod zbiornik przeciwpowodziowy Racibórz. Zrealizowane w 2009 r. wydatki wyniosły 437.645,9 tys. zł, tj. 99,3% planu po zmianach i były wyższe o 3.001,3 tys. zł, tj. o 0,7%, w porównaniu do 2008 r. Największy udział, tj. 78,5%, miały wydatki regionalnych zarządów gospodarki wodnej, wykonane w kwocie 343.443,6 tys. zł, tj. w 99,8% planu po zmianach.

<sup>6</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

<sup>7</sup> Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2009 - Dz. U. Nr 128, poz. 1057.

Stan zobowiązań w cz. 22 na dzień 31 grudnia 2009 r. wynosił 13.285,0 tys. zł. Największe zobowiązania wystąpiły w zakresie: dodatkowego wynagrodzenia rocznego - 7.841,0 tys. zł, wynagrodzeń osobowych - 2.069,9 tys. zł, składek na ubezpieczenia społeczne - 1.591,8 tys. zł, zakupu usług pozostałych - 715,7 tys. zł. Zobowiązania wymagalne na dzień 31 grudnia 2009 r. nie wystąpiły.

Wydatki niewygasające z upływem 2008 r., w łącznej kwocie 16.643,4 tys. zł, zostały zrealizowane w kwocie 12.276,9 tys. zł, tj. w 73,8%, w terminach określonych rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2008 r. w *sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2008 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego*<sup>9</sup>. Ze środków niewygasających z upływem 2008 r., w 2009 r. finansowano realizację zadań: MF EOG i NMF<sup>10</sup>, które wykonano w kwocie 2.609,0 tys. zł, tj. 100,0% planu; POIiŚ<sup>11</sup>, na które wydatkowano kwotę 2.970,5 tys. zł, tj. 43,5% planu; wykonywanych z udziałem pożyczki Banku Światowego w kwocie 5.248,9 tys. zł, tj. 91,7% planu; w ramach Memorandum Finansowego 2002/PL/16/P/PA/013 „Pomoc techniczna na przygotowanie projektów w sektorze środowisko”, wykonanych w kwocie 1.389,8 tys. zł, tj. 97,8% planu; „Rozbudowa zapory bocznej i wałów wstecznych rzeki Słupianki w Płocku Borowiczkach – dokumentacja przyszłościowa”, które wykonano w kwocie 58,7 tys. zł, tj. 100% planu. Niepełne wykonanie wydatków niewygasających spowodowane było m.in. niezrealizowaniem 4 projektów, które zostały skreślone z listy projektów indywidualnych POIiŚ oraz przedłużającymi się pracami nad przygotowaniem projektu w związku z koniecznością uzyskania decyzji środowiskowej, wymaganej przepisami ustawy *o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowiska*, która weszła w życie z dniem 15 listopada 2008 r.

Przeciętne zatrudnienie w cz. 22 wynosiło 2975 osób w przeliczeniu na pełnozatrudnionych i stanowiło 93,9% planu po zmianach (3169 osób). W porównaniu do 2008 r. zatrudnienie było wyższe o 24 osoby. Wydatki na wynagrodzenia wyniosły 125.087,1 tys. zł i stanowiły 96,5% wydatków ustalonych w planie po zmianach (129.686,2 tys. zł), ale były wyższe o 5,5% od wydatków na wynagrodzenia w 2008 r. (118.514,4 tys. zł). Przeciętne wynagrodzenie miesięczne w przeliczeniu na 1 pełnozatrudnionego w 2009 r. wyniosło 3.504,0 zł i było wyższe o kwotę 157,0 zł, tj. o 4,7% od przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w 2008 r. (3.347,0 zł).

**W ustawie budżetowej na rok 2009 w cz. 22, w planie wydatków Ministra Środowiska - dysponenta głównego, uwzględniono środki na realizację programu wieloletniego „Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006-2010”, zwanego dalej „Programem”, w wysokości 75.918 tys. zł, stanowiącej 32,3% kwoty 235.000,0 tys. zł (w poziomie cen 2008 r.), określonej na 2009 r. w ustawie z dnia 4 marca 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006-2010”<sup>12</sup>, zwanej dalej „ustawą o ustanowieniu Programu”. Kontrola wykazała, że finansowanie realizacji ww. Programu przebiegało niezgodnie**

<sup>9</sup> Dz. U. Nr 224, poz. 1478.

<sup>10</sup> Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweski Mechanizm Finansowy.

<sup>11</sup> Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko.

<sup>12</sup> Dz. U. Nr 94, poz. 784.

z harmonogramem zawartym w ustawie o jego ustanowieniu. Na dzień 31 grudnia 2009 r. na realizację Programu wydatkowano z budżetu państwa łącznie 549.904,6 tys. zł, tj. 55% kwoty ustalonej w ww. ustawie (1.000.700 tys. zł w poziomie cen z lat planowania wydatków do ustaw budżetowych). Z uwagi na opóźnienia w realizacji Programu, spowodowane ograniczaniem środków budżetowych na jego finansowanie, a także niedostatecznym przygotowaniem tej inwestycji do realizacji, podjęto działania w celu nowelizacji ustawy o ustanowieniu Programu. Przygotowany przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej projekt ustawy o zmianie ustawy o ustanowieniu Programu, uzgodniony przez właściwe departamenty Ministerstwa Środowiska, przekazany został w dniu 3 marca 2010 r. do uzgodnień międzyresortowych. Podano w nim m.in., iż nakłady poniesione w 2008 r. na realizację Programu wyniosły 96,3 mln zł, podczas gdy, jak wykazała kontrola, nakłady te faktycznie wynosiły 93,2 mln zł. W przekazanym do uzgodnień międzyresortowych projekcie ustawy o zmianie ustawy o ustanowieniu Programu dwukrotnie wykazano tę samą kwotę zobowiązań wymagalnych z 2008 r. w wysokości 3.117,0 tys. zł, uregulowanych z limitu środków budżetowych na realizację Programu w 2009 r., jako nakłady poniesione zarówno w 2008 jak i w 2009 r. Zdaniem NIK, było to działanie nierzetelne.

Ponadto ustalono, że w 2009 r. Minister Środowiska nie przedłożył Radzie Ministrów rocznej informacji o realizacji w roku ubiegłym, tj. w 2008 r., zadań wynikających z Programu budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006-2010, a także harmonogramu prac na rok następny, tj. na 2010 r., wymaganych przepisem art. 4 ust. 2 ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006-2010”. Minister Środowiska, pomimo obowiązku zawartego w ww. przepisie, nie przedłożył także wymaganej informacji w terminie do 31 maja 2009 r. Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej. W trakcie kontroli wyjaśniono, że w Ministerstwie Środowiska przyjęto, iż składanie odrębnych informacji dotyczących zbiornika Wodnego Świnna Poręba byłoby bezcelowe z uwagi na fakt zamieszczania tych informacji w sprawozdaniach z wykonania budżetu w cz. 22. W ocenie NIK, było to działanie nielegalne.

**Plan wydatków budżetowych na 2009 r. Ministra Środowiska – dysponenta III stopnia – cz. 22**, po nowelizacji ustawy budżetowej, wyniósł 7.377,0 tys. zł. W trakcie 2009 r. plan wydatków został zwiększony w wyniku decyzji Ministra Środowiska do kwoty 7.387,9 tys. zł. Zrealizowane w 2009 r. wydatki wyniosły 7.361,8 tys. zł, tj. 99,6 % planu po zmianach.

W 2009 r., w strukturze wydatków największy udział (99,9%) miały wydatki w rozdziale 75001 - Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej (7.352,9 tys. zł), w którym największą pozycję stanowiły wydatki w § 4540 – Składki do organizacji międzynarodowych, wynoszące 5.972,9 tys. zł, tj. 81,2% wydatków tego rozdziału i 81,1% wydatków zrealizowanych w cz. 22.

Zobowiązania na dzień 31 grudnia 2009 r. wynosiły 50,7 tys. zł. Zobowiązania wymagalne na ten dzień nie wystąpiły.

## Plan i realizacja wydatków w cz. 41 – Środowisko

Plan wydatków budżetowych Ministra Środowiska – dysponenta głównego w cz. 41 na 2009 r., ustalony znowelizowaną ustawą budżetową wyniósł 539.293,0 tys. zł. W trakcie 2009 r. plan wydatków budżetowych został zwiększony w wyniku decyzji Ministra Finansów do kwoty 811.688,2 tys. zł. Zrealizowane w 2009 r. wydatki wyniosły 771.692,2 tys. zł, tj. 95,1% planu po zmianach i były wyższe o 405.842,5 tys. zł, tj. o 110,9% w porównaniu z 2008 r. Największy udział, tj. 75,7%, w planie wydatków miał dział 900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska (614.395,6 tys. zł). Wydatki te wykonano w kwocie 578.680,2 tys. zł, tj. 94,2% planu po zmianach.

Zobowiązania na koniec 2009 r. wyniosły 14.606,3 tys. zł i w porównaniu do stanu na koniec 2008 r. (9.840,1 tys. zł) były wyższe o 4.766,2 tys. zł, tj. o 48,4%. Największe zobowiązania dotyczyły dodatkowego wynagrodzenia rocznego w kwocie 11.937,7 tys. zł, (81,7%) oraz składek na ubezpieczenia społeczne w kwocie 1.970,8 tys. zł, (13,5%). Zobowiązania wymagalne na koniec 2009 r. nie wystąpiły, podobnie jak na koniec 2008 r.

Wydatki niewygasające z upływem 2008 r., w łącznej kwocie 70.897,1 tys. zł, zostały zrealizowane w kwocie 61.351,3 tys. zł, tj. w 86,5%, w terminach określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów *w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2008 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego*. Ze środków niewygasających z upływem 2008 r., w 2009 r. finansowano realizację zadań: MF EOG i NMF, które wykonano w kwocie 32.734,4 tys. zł, tj. 87,7% planu; POiŚ, które wykonano w kwocie 25.913,8 tys. zł, tj. 85,5% planu; ze środków krajowych, które wykonano w kwocie 2.438,9 tys. zł, tj. 91,9% planu; projektu LIFE Przyroda przez Biebrzański Park Narodowy (z Programu LIFE 2004-2006) obejmującego ochronę wodniczki w Polsce, który wykonano w kwocie 264,2 tys. zł, tj. 43,3% planu. Niepełne wykonanie wydatków niewygasających spowodowane było m.in.: niewykorzystaniem środków w ramach MF EOG i NMF na podróże zagraniczne, rezygnacją z przeprowadzenia szkoleń, a także nieuruchomieniem w terminie, w ramach POiŚ, środków na przygotowanie projektu indywidualnego pn. *Kampania edukacyjno-informacyjna kształtująca świadomość ekologiczną społeczeństwa polskiego w zakresie problematyki gospodarki odpadami oraz oszczędnościami uzyskanymi w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych*.

Przeciętne zatrudnienie w cz. 41 dysponenta głównego w 2009 r. wyniosło 3840 osób w przeliczeniu na pełnozatrudnionych i stanowiło 91,1% zatrudnienia ustalonego w planie po zmianach (4215 osób). W porównaniu do 2008 r. (2926 osób) przeciętne zatrudnienie było wyższe o 31,2% m.in. w związku ze zwiększeniem zatrudnienia w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska i 16 regionalnych dyrekcjach ochrony środowiska. Wydatki na wynagrodzenia wyniosły 191.319,4 tys. zł i stanowiły 98,1% wydatków na wynagrodzenia ustalonych w planie po zmianach (195.059,6 tys. zł) oraz były wyższe o 50,4% od poniesionych w 2008 r. wydatków na wynagrodzenia (127.239,4 tys. zł). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w przeliczeniu na 1 pełnozatrudnionego, wyniosło 4.151,9 zł i było wyższe o 7,7% od ujętego w planie po zmianach oraz o 14,6% wyższe w porównaniu do 2008 r. (3.623,8 tys. zł).

**Plan wydatków budżetowych na 2009 r. Ministra Środowiska – dysponenta III stopnia – cz. 41**, po nowelizacji ustawy budżetowej, wyniósł 66.021,0 tys. zł. W trakcie 2009 r. plan wydatków budżetowych został zmniejszony decyzjami Ministra Finansów do kwoty 64.733,6 tys. zł, i zmieniony decyzjami Ministra Środowiska, z których jedna dotyczyła blokady wydatków w kwocie 494,7 tys. zł. Zrealizowane w 2009 r. wydatki wyniosły 62.400,3 tys. zł, tj. 96,4% planu po zmianach. Zobowiązania na dzień 31 grudnia 2009 r. wynosiły 2.536,3 tys. zł. Zobowiązania wymagalne na koniec 2009 r. nie wystąpiły.

#### **Realizacja dotacji w cz. 22 – Gospodarka wodna i w cz. 41 - Środowisko**

Dotacje w cz. 22 – Gospodarka wodna, zaplanowane w kwocie 40.411,2 tys. zł, wydatkowane w wysokości 40.404,2 tys. zł (prawie 100%), z tego na: finansowanie państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej w kwocie 23.082,0 tys. zł, tj. 100,0% planu; finansowanie wybranych zadań państwowej służby hydrologicznej w kwocie 2.160,0 tys. zł, tj. 100,0% planu, oraz finansowanie kosztów związanych z procesem odtwarzania majątku państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej, w wysokości 15.162,2 tys. zł, tj. prawie 100% planu.

Dotacje w cz. 41 – Środowisko, zaplanowano w kwocie 496.447,3 tys. zł, a wydatkowane 460.727,8 tys. zł (92,8% planu), w tym: zaplanowane środki w wysokości 84.606,6 tys. zł – stanowiące dotację udzieloną Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na realizację zadań ze środków MF EOG i NMF, wydatkowane w kwocie 84.487,0 tys. zł, tj. 99,9% planu; na zadania realizowane w ramach POIiŚ zaplanowano 405.706,7 tys. zł, a wydatkowane 370.137,7 tys. zł, tj. 91,2%; na zadania wynikające z art. 54 ustawy z dnia 28 września 1991 r. *o lasach*<sup>13</sup> zaplanowano 5.634,0 tys. zł z czego wydatkowane 5.603,4 tys. zł, tj. 99,5%; na zadania realizowane przez gospodarstwa pomocnicze parków narodowych zaplanowane 500,0 tys. zł wydatkowane w 100%. Według uzyskanych wyjaśnień przyczyną niższego wydatkowania środków na zadania realizowane w ramach POIiŚ było m.in. nieskładanie, przez beneficjentów, wniosków o płatność w terminach wynikających z harmonogramu płatności projektów, a także konieczność korygowania błędów we wnioskach beneficjentów.

#### **Realizacja programów współfinansowanych ze środków zagranicznych**

W 2009 r. w cz. 22 na finansowanie projektów ze środków Unii Europejskiej wydatkowano kwotę 16.199,8 tys. zł, tj. 97,4% planu, a na współfinansowanie tych projektów poniesiono koszty w wysokości 8.051,7 tys. zł, tj. 98,5% planu.

W 2009 r. w cz. 41 na finansowanie projektów ze środków Unii Europejskiej wydatkowano kwotę 498.533,2 tys. zł, tj. 97,0% planu, a na współfinansowanie tych projektów poniesiono koszty w wysokości 3.581,3 tys. zł, tj. 89,0% planu.

Na realizację zadań w ramach POIiŚ instytucje wdrażające (NFOŚiGW, 16 wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych) wykorzystały dotacje w kwocie 370.137,7 tys. zł, tj. 91,2% planu (405.706,7 tys. zł).

<sup>13</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435 z późn. zm.



W ramach MF EOG i NMF, w 2009 r. zrealizowano wydatki w wysokości 84.487,0 tys. zł, tj. 99,8% planu oraz w kwocie 32.150,5 tys. zł (87,6% planu) w ramach wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego 2008.

Ze środków MF EOG i NMF - Fundusz Pomocy Technicznej w 2009 r. zrealizowano wydatki w wysokości 1.285,2 tys. zł (68,7% planu) oraz w kwocie 418,8 tys. zł (93,1% planu) w ramach wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego 2008.

Kontrola wykazała, że na realizację pozostałych programów, finansowanych ze środków Unii Europejskiej, do 31 grudnia 2009 r. wydatkowano łącznie:

- w ramach ISPA /Fundusz Spójności (90 projektów) – 7.621.305,0 tys. zł, co stanowiło 92,7% planu na 2009 r. (8.221.722,0 tys. zł) oraz 65,5% alokacji – limitu wydatków w kwocie 11.630105,0 tys. zł;
- w ramach SPO – WKP<sup>14</sup>, Działanie 2.4<sup>15</sup> – 2.471.252,3 tys. zł. Program zakończono realizując 240 projektów;
- w ramach Ekologicznego Funduszu Partnerskiego – V Program Indykacyjny – 6.023,9 tys. zł.

Ponadto, w ramach współfinansowania projektów POIŚ, na dzień 31 grudnia 2009 r. beneficjenci zrealizowali wydatki kwalifikowane certyfikowane do Komisji Europejskiej w wysokości 175.852,0 tys. zł tj., 25,1% kwoty określonej w *Planie wydatkowania środków na koniec 2009 r. w programach współfinansowanych z funduszy europejskich w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013*<sup>16</sup>. Zgodnie z uzyskanymi w trakcie kontroli wyjaśnieniami Ministerstwo Środowiska, w 2009 r., zweryfikowało i przekazało do Instytucji Zarządzającej/Certyfikującej (Ministerstwa Rozwoju Regionalnego), poświadczenia i deklaracje wydatków o łącznej wartości wydatków kwalifikowanych na poziomie 303.099,0 tys. zł, tj. około 43% kwoty określonej w ww. *Planie* (699.256,0 tys. zł). W 2009 r. Ministerstwo Środowiska dwukrotnie wnioskowało, za pośrednictwem Ministra Rozwoju Regionalnego, o uruchomienie przez Ministra Finansów środków rezerwy celowej na realizację POIŚ, w łącznej kwocie 271.557,1 tys. zł, z czego uruchomiono kwotę w wysokości 178.789,2 tys. zł.

Natomiast na realizację Instrumentu LIFE+, w 2009 r., nie poniesiono żadnych wydatków, pomimo planowanej pomocy ze środków NFOŚiGW w kwocie 22.800,0 tys. euro.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła uchybienia w realizacji wydatków budżetowych w cz. 22 i cz. 41. Analiza 21 postępowań o udzielenie zamówień publicznych o wartości 2.990,1 tys. zł brutto wykazała, że w 2 postępowaniach (cz. 41 - o wartości 208,1 tys. zł brutto), w zawartych umowach terminy wykonania były niezgodne z ofertami Wykonawców, co stanowiło naruszenie art. 140 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - *Prawo zamówień publicznych*<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw.

<sup>15</sup> Wsparcie dla przedsięwzięć w zakresie dostosowania przedsiębiorstw do wymogów ochrony środowiska.

<sup>16</sup> Przedstawiony przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego Plan został zaakceptowany przez Radę Ministrów w dniu 16 grudnia 2008 r.

<sup>17</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 z późn. zm.

W załączniku nr 1 do umowy na „Wykonanie oraz druk dla Ministerstwa Środowiska podręcznika dotyczącego zarządzania projektem infrastrukturalnym w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko” zawarto zapis dotyczący realizacji III etapu do 21 tygodni, podczas gdy oferent zobowiązał się do wykonania zamówienia w 19 tygodni. W złożonym wyjaśnieniu Dyrektor Departamentu Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko stwierdził, że błąd ten został zbyt późno dostrzeżony i w porozumieniu z Departamentem Prawnym w Ministerstwie Środowiska postanowiono, że wobec kolizji terminów określonych w różnych miejscach umowy, przyjęcie terminu dłuższego będzie właściwe.

Ponadto w toku kontroli stwierdzono 6 przypadków dokonywania w fakturach wymazywania lub przeróbek, co było niezgodne z art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>18</sup>.

## **2. Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie skuteczność funkcjonowania procedur kontroli finansowej, poprawność dowodów i zapisów księgowych oraz zgodność i wiarygodność ksiąg rachunkowych w Ministerstwie Środowiska – dysponencie III stopnia.**

Kontrola wykazała, że stosowany w Ministerstwie system rachunkowości był zgodny z obowiązującymi przepisami w tym zakresie. Funkcjonujące zasady rachunkowości i procedury kontroli finansowej, ustanowione w formie pisemnej, obejmowały gromadzenie, rozdysponowanie środków publicznych i gospodarowanie mieniem będącym w dyspozycji Ministerstwa. Zasady rachunkowości i kontroli dokumentów finansowo-księgowych oraz ich obieg obejmowały także zakładowy plan kont.

W trakcie badania ksiąg rachunkowych stwierdzono, że do dziennika transakcji w miesiącu grudniu 2009 r. zostały wprowadzone, niezależnie przez dwie osoby, dwie różne paczki dokumentów<sup>19</sup> o właściwych numerach, które zostały połączone przez system finansowo-księgowy w paczkę dokumentów o nowym numerze. W rezultacie w systemie księgowania widoczne były nieprawdziwe księgowania, tj. strona Wn nie odpowiadała księgowaniu po stronie Ma. W trakcie kontroli w systemie naniesiono właściwe poprawki.

W wyniku badań poprawności sporządzania i ewidencji dokumentów księgowych, przeprowadzonych metodą monetarną (MUS)<sup>20</sup>, na podstawie wylosowanych 145 dowodów o wartości 18.081,5 tys. zł nie stwierdzono nieprawidłowości.

## **3. Najwyższa Izba Kontroli opiniuje bez zastrzeżeń sporządzone przez Ministerstwo Środowiska łączne sprawozdania budżetowe: roczne Rb-23, Rb-27, Rb-28 i kwartalne Rb-N i Rb-Z za 2009 r.**

<sup>18</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 z późn. zm.

<sup>19</sup> Paczka dokumentów – logicznie wyodrębniony zbiór dokumentów. Kryteria łączenia dokumentów w paczki są zależne od potrzeb użytkownika. W trakcie dekretacji paczka jest dodatkowo zbiorem dokumentów edytowanych przez pojedynczego użytkownika i niedostępnym do poprawiania przez innych w tym samym czasie – według dokumentacji funkcjonującego w Ministerstwie Środowiska systemu finansowo-księgowego IRBIS FK.

<sup>20</sup> MUS – Monetary Unit Sampling.

Kontrola wykazała, że sporządzone przez Ministerstwo sprawozdania budżetowe: o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23), z wykonania planu dochodów i wydatków (Rb-27 i Rb-28) oraz stanu należności i zobowiązań (Rb-N i Rb-Z) przekazują prawdziwy i rzetelny obraz dochodów i wydatków w 2009 r., a także należności i zobowiązań na koniec 2009 r.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie kompletność oraz poprawność sporządzania łącznych i jednostkowych sprawozdań budżetowych przez Ministerstwo Środowiska w 2009 r.

### **Realizacja zadań z zakresu kontroli i audytu wewnętrznego**

W 2009 r. Ministerstwo przeprowadziło w podległych jednostkach 9 zadań audytowych i 31 kontroli. Wśród zadań audytowych zrealizowano m.in. analizę działań MŚ związanych z realizacją Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna (PO PT) i Pomocy technicznej w POIiŚ, która wykazała niewłaściwe kwalifikowanie dofinansowania z PO PT.

Przeprowadzone przez Ministerstwo Środowiska kontrole w parkach narodowych wykazały, że obowiązująca dokumentacja określająca zasady rachunkowości nie w pełni odpowiadała wymogom określonym w ustawie *o rachunkowości*. Ponadto w Kampinoskim Parku Narodowym stwierdzono niedobory inwentaryzacyjne w sprzęcie komputerowym i stratę finansową w działalności Gospodarstwa Pomocniczego. W zespołach szkół leśnych stwierdzono nieuregulowany stan prawny nieruchomości utrzymywanych ze środków budżetowych oraz niegospodarność przy wynajmie pomieszczeń za symboliczne stawki lub nieodpłatnie. W Centralnym Ośrodku Doskonalenia Kadr Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska stwierdzono nieprawidłowości przy realizacji zamówień publicznych, w następstwie czego Minister Środowiska złożył zawiadomienie do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych.

### **Realizacja wniosków pokontrolnych NIK dotyczących wykonania budżetu państwa w 2008 r.**

Spośród 5 wniosków, sformułowanych po kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r., zrealizowane zostały 4 wnioski. Wniosek dotyczący zagospodarowania półmobilnej spalarni odpadów zakupionej w 1999 r., w dalszym ciągu nie został zrealizowany. W 2009 r. nie uzgodniono procedury prawnej dotyczącej odpowiedzialności za zagospodarowanie ww. spalarni pomiędzy Ministerstwem Środowiska a Ministerstwem Skarbu Państwa.

Ponadto kontrola wykazała, iż od dnia 6 marca 2009 r. w regulaminie organizacyjnym Ministerstwa Środowiska zadania Ministra Środowiska związane z wykonywaniem kompetencji organu właściwego w sprawach gospodarowania wodami nie zostały przypisane do zakresu działania żadnej komórki organizacyjnej Ministerstwa. Było to niezgodne z art. 39 ust. 6 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. *o Radzie Ministrów*<sup>21</sup>, nakładającym na Ministra Środowiska obowiązek ustalenia w drodze zarządzenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa określającego zakres zadań i tryb pracy komórek organizacyjnych Ministerstwa.

---

<sup>21</sup> Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 z późn. zm.

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

1. Rozważenie możliwości dokonania zmian postanowień w 6 obowiązujących umowach o ustanowieniu użytkowania górniczego, w zakresie dotyczącym finansowania przez użytkowników górniczych kosztów szkoleń w sposób zapewniający zachowanie zasady działania organów władzy publicznej, na podstawie i w granicach prawa.
2. Rzetelne opiniowanie projektów aktów prawnych, przygotowywanych przez jednostki nadzorowane.
3. Przedkładanie Radzie Ministrów oraz terminowe przedstawianie Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej informacji, określonych w art. 4 ust. 2 ustawy *o ustanowieniu programu wieloletniego „Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006-2010”*.
4. Uzupełnienie w regulaminie organizacyjnym Ministerstwa Środowiska zadań dotyczących wykonywania kompetencji Ministra Środowiska jako organu właściwego w sprawach gospodarowania wodami.
5. Pilne doprowadzenie do rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego z Ministrem Skarbu Państwa w sprawie zagospodarowania półmobilnej spalarni odpadów zakupionej w 1999 r.

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

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

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