



RPW/39132/2015 P
Data: 2015-03-16



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Sekretarz Kolegium

KPK-KPO.000.003.2015

Warszawa, dnia 16 marca 2015 r.

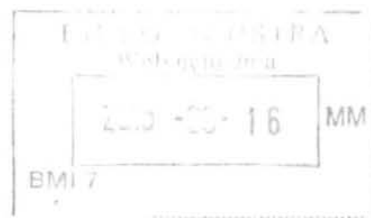
Pan
Mateusz Szczurek
Minister Finansów

Moneta Minister

Stosownie do art. 57 i art. 61^a ust. 8 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.), przesyłam Panu Ministrowi uchwałę **Nr 11/2015** wraz z uzasadnieniem, podjętą przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli dnia 25 lutego 2015 r. w sprawie zastrzeżeń zgłoszonych do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 2 grudnia 2014 r. (Nr KSI-4101-003-04/2014), skierowanego w związku z przeprowadzoną w Ministerstwie Finansów kontrolą pn. "Wykonywanie przez państwowe jednostki budżetowe zadań dofinansowanych z rezerwy celowej utworzonej w budżecie państwa na podstawie ustawy – Prawo ochrony środowiska". Tym samym postępowanie odwoławcze w tej sprawie zostało zakończone.

W zał.:
Uchwała Nr 11/2015

Stanisław Jarosz
SEKRETARZ KOLEGIUM
Najwyższa Izba Kontroli
Stanisław Jarosz





NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Kolegium

Uchwała Nr 11/2015
Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 25 lutego 2015 r.
w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego

Na podstawie art. 23 ust. 4 oraz art. 57 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.) Kolegium Najwyższej Izby Kontroli – po rozpatrzeniu na posiedzeniu w dniu 25 lutego 2015 r. zastrzeżeń z dnia 23 grudnia 2014 r. zgłoszonych przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 2 grudnia 2014 r. (Nr KSI-4101-003-04/2014), skierowanego w związku z przeprowadzoną w Ministerstwie Finansów kontrolą pn. "Wykonywanie przez państwowe jednostki budżetowe zadań dofinansowanych z rezerwy celowej utworzonej w budżecie państwa na podstawie ustawy – Prawo ochrony środowiska" – podjęło następującą

uchwałę:

zastrzeżenia z dnia 23 grudnia 2014 r. zgłoszone przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 2 grudnia 2014 r. (Nr KSI 4101-003-04/2014), skierowanego w związku z przeprowadzoną w Ministerstwie Finansów kontrolą pn. „Wykonywanie przez państwowe jednostki budżetowe zadań dofinansowanych z rezerwy celowej utworzonej w budżecie państwa na podstawie ustawy – Prawo ochrony środowiska”

– oddala się.

SEKRETARZ KOLEGIUM
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Stanisław JAROSZ

PRZEWODNICZĄCY KOLEGIUM
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Krzysztof KWIATKOWSKI
PREZES NIK

UZASADNIENIE

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Środowiska przeprowadziła w Ministerstwie Finansów (dalej: Ministerstwo) kontrolę pn. „Wykonywanie przez państwowe jednostki budżetowe zadań dofinansowanych z rezerwy celowej utworzonej w budżecie państwa na podstawie ustawy - Prawo ochrony środowiska¹”.

Wyniki kontroli przedstawione zostały w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 2 grudnia 2014 r., do którego w piśmie z dnia 23 grudnia 2014 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów zgłosiła jedno zastrzeżenie.

Zastrzeżenie dotyczyło nieprawidłowości opisanej w części „III. Opis ustalonego stanu faktycznego” wystąpienia pokontrolnego (Ustalone nieprawidłowości od str. 8 do str. 10), fragmentu oceny częściowej (na str. 17, Ocena częściowa, wiersze 1-4 od dołu) oraz oceny ogólnej (II. Ocena kontrolowanej działalności, na str. 3 wiersze 4-8 od dołu strony), w których NIK wskazała, że Minister Finansów niezgodnie z celem utworzenia rezerwy celowej poz. 59 wydawał decyzje uruchamiające środki z tej rezerwy na sfinansowanie składek do organizacji międzynarodowych, na pokrycie których środki określone były w ustawach ośrołobudżetowych. Z powyższą nieprawidłowością związany jest wniosek pokontrolny nr 4 o „ustalenie, innej niż rezerwa celowa poz. 59, ścieżki finansowania składek do organizacji międzynarodowych.”.

W zastrzeżeniu Podsekretarz Stanu podniosła, że w ocenie Ministra Finansów nieuzasadnione jest uznanie przez Najwyższą Izbę Kontroli, że środki z rezerwy celowej poz. 59 na składki nie były uruchamiane właściwie i że „aprobowanie przez Ministra Finansów finansowania składek do organizacji międzynarodowych ze środków rezerwy celowej poz. 59 jest niezgodne, z określonym w art. 410c – ustawy Prawo ochrony środowiska, celem utworzenia tej rezerwy”. Zdaniem składającej zastrzeżenie zadania w zakresie sfinansowania składek członkowskich w organizacjach międzynarodowych, w części przypadającej do sfinansowania przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej oraz ministra właściwego do spraw środowiska mieszczą się w zadaniach służących ochronie środowiska i gospodarki wodnej (art. 400a ust. 1 pkt 42 ustawy – Prawo ochrony środowiska). Zgłaszająca zastrzeżenie zaznaczyła, że w ustawach o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. i 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej²) „narzucono” Prezesowi Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej³ wysokość środków jakie NFOŚiGW ma przeznaczyć na ten cel.

Według Podsekretarz Stanu wynikało to z faktu, że w trudnej sytuacji finansów publicznych, mając na względzie procedurę nadmiernego deficytu, nie było możliwe zwiększenie wydatków na omawiany cel, w części budżetowej, którą dysponuje Minister Środowiska. Zdaniem zgłaszającej zastrzeżenie, w aktualnym stanie prawnym nie jest możliwe przekazanie środków NFOŚiGW bezpośrednio na finansowanie wydatków Ministra Środowiska, ponieważ jednostka budżetowa swoje wydatki pokrywa bezpośrednio z budżetu państwa. W opinii Podsekretarz Stanu należy też pamiętać, że decyzje w zakresie zarówno samego finansowania zadań określonych w ustawie –

¹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 j.t. ze zm.). Dalej „ustawa Prawo ochrony środowiska”.

² Odpowiednio Dz. U. z 2013 r., poz. 1645 oraz Dz. U. z 2012 r., poz. 1456. Zwane dalej również „ustawami ośrołobudżetowymi”.

³ Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej zwany dalej również „NFOŚiGW” lub „Funduszem”.

Prawo ochrony środowiska jak i wysokości przeznaczanych środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej pozostają po stronie Prezesa Funduszu. Ustawa ołobudżetowa natomiast z przyczyn podanych powyżej „znaczyła” środki NFOŚiGW na ww. cel. Zgłaszająca zastrzeżenie stwierdziła, że art. 28 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej oraz art. 33 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej rozstrzygnęły o konkretnym przeznaczeniu i wysokości kwot z Funduszu na konkretne zadania w ramach prowadzonej działalności, nie pozostawiając miejsca na sferę decyzyjności Prezesa, jako jego dysponenta, do ustawowo określonej wysokości na wpłaty ww. składek. Nie oznacza to jednak, że wydatki te nie mieszczą się w zakresie finansowania zadań służących ochronie środowiska i gospodarki wodnej, wynikających z zasady zrównoważonego rozwoju i zgodnych z polityką ochrony środowiska, o których mowa w art. 400a ust. 1 pkt 42 ustawy – Prawo ochrony środowiska. Przemawia za tym również specyfika tych zadań. W uzasadnieniu zastrzeżenia zgłaszająca stwierdziła, iż nie można uznać, że uruchamianie środków na wyżej wymienione cele nie było zgodne z celem rezerwy, gdyż:

- 1) wola ustawodawcy co do wysokości kwoty z NFOŚiGW została określona w ustawach ołobudżetowych,
- 2) organem właściwym do wniesienia składki był Minister Środowiska,
- 3) przekazanie środków z NFOŚiGW w wysokości „narzuconej” ustawami ołobudżetowymi było możliwe jedynie poprzez przekazanie ich do budżetu w ramach rezerwy poz. 59

Zdaniem zgłaszającej zastrzeżenie uruchomienie środków z ww. rezerwy było zgodne z wolą ustawodawcy i jej przeznaczeniem.

Podsekretarz Stanu podniosła też, że przy konstruowaniu przepisów ustaw ołobudżetowych zakładano dla realizacji płatności składek wykorzystanie przepisów art. 400a ust. 1 pkt 42 ustawy – Prawo ochrony środowiska i rezerwy poz. 59. Rozwiązania systemowe nie dawały innych możliwości w tym zakresie. Kwestionowanie zastosowanych rozwiązań doprowadziłoby do uznania odpowiednio art. 33 i art. 28 ustaw ołobudżetowych jako bezprzedmiotowych, co mając na uwadze racjonalność ustawodawcy nie może mieć miejsca. W opinii zgłaszającej zastrzeżenie wprowadzenie zapisów, które nie łączyłyby w sobie art. 400a ust. 1 pkt 42 ustawy – Prawo ochrony środowiska i przepisów ustawy ołobudżetowej – w celu osiągnięcia większej ich przejrzystości – jest oczywiście możliwe, ale z uwagi na etap zaawansowania prac nad ustawą budżetową na rok 2015 będzie najprawdopodobniej możliwe dopiero przy budżecie na 2016.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oddaliło zastrzeżenie.

Z ustaleń kontroli wynika, że w limitach wydatków na 2013 r. i 2014 r., określonych dla Ministerstwa Środowiska jako dysponenta budżetu państwa w części 22 i 41, nie zapewniono środków na opłacenie składek do organizacji międzynarodowych. Równocześnie Minister Finansów zwiększył limit wydatków w części 41 – Środowisko z przeznaczeniem na opłacenie składek do organizacji międzynarodowych, w tym z tytułu członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Europejskiej Agencji Kosmicznej, z rezerwy celowej poz. 59.

Kolegium NIK zwraca uwagę, że środki rezerwy celowej poz. 59, utworzonej zgodnie z art. 410c ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, mogą być przeznaczane na dofinansowanie zadań z zakresu

ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych przez jednostki budżetowe. Celem wprowadzenia art. 410c, zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw⁴, było wyeliminowanie wątpliwości w zakresie możliwości korzystania przez jednostki budżetowe ze środków funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska. W ustawie z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw⁵ dodano w art. 400a rozwiązanie polegające na określeniu katalogu zadań objętych finansowaniem ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz w art. 410c ust. 2 rozwiązanie polegające na utworzeniu rezerwy celowej w wysokości odpowiadającej kwocie środków przekazywanych państwowym jednostkom budżetowym przez NFOŚiGW i wojewódzkie fundusze na dochody budżetu państwa. W uzasadnieniu projektu powyższej ustawy potwierdzono, że środki państwowej osoby prawnej i samorządowych osób prawnych będą mogły być przeznaczane na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych przez jednostki budżetowe. Rezerwa celowa poz. 59 jest więc tworzona w budżecie państwa na dofinansowanie zadań państwowych jednostek budżetowych mieszczących się w katalogu określonym w art. 400a ustawy Prawo ochrony środowiska.

Zdaniem Kolegium NIK, obowiązek opłacania składek do organizacji międzynarodowych jest zobowiązaniem Rzeczypospolitej Polskiej wynikającym z członkostwa w tych organizacjach i nie wpisuje się w określony art. 400a ust. 1 pkt 42 zakres zadań służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej wynikających z zasady zrównoważonego rozwoju i zgodnych z polityką ochrony środowiska. W ocenie Kolegium NIK, przyjmując stanowisko Ministra Finansów, że opłacanie składek do organizacji międzynarodowych jest zgodne z katalogiem zadań określonych w art. 400a ust. 1 pkt 42 ustawy – Prawo ochrony środowiska, należałoby uznać, że przepisy art. 33 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej oraz art. 28 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej są bezprzedmiotowe. Kolegium NIK zwraca uwagę, że gdyby kwestia finansowania, ze środków NFOŚiGW składek do organizacji międzynarodowych była zgodna z określonym w art. 400a ust. 1 pkt 42 ustawy – Prawo ochrony środowiska, katalogiem możliwych do realizacji przez państwowe jednostki budżetowe zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, nie byłoby potrzeby „narzucać” Prezesowi Zarządu NFOŚiGW obowiązku zabezpieczenia środków na ww. cel. Kolegium NIK podkreśla, że możliwość finansowania realizowanych przez państwowe jednostki budżetowe zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie była nigdy potwierdzana w ww. ustawach o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej. W opinii Kolegium NIK, powyższe stanowisko uzasadnia również określona w § 11 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2010 r. w sprawie gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej⁶ procedura finansowania zadań państwowych jednostek budżetowych ze środków Narodowego Funduszu Ochrony

⁴ Dz. U. z 2007 r. nr 88, poz. 587.

⁵ Dz. U. z 2009 r. nr 215, poz. 1664.

⁶ Dz. U. z 2010 r. nr 226, poz. 1479.

Środowiska i Gospodarki Wodnej. Prezes NFOŚiGW nie podejmuje arbitralnie decyzji o rodzaju dofinansowywanych zadań. Zgodnie z § 11 ust. 2 ww. rozporządzenia właściwe fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej uzgadniają z właściwymi dysponentami części budżetowych listy zadań zakwalifikowanych do dofinansowania. Uzgodnieniu podlegają również zmiany list zakwalifikowanych zadań (§ 11 ust. 5 rozporządzenia), a wnioski kierowników państwowych jednostek budżetowych o uruchomienie środków z rezerwy celowej po akceptacji przekazywane są właściwym dysponentom części budżetowych i stanowią dla nich podstawę wystąpienia do ministra właściwego do spraw finansów publicznych o uruchomienie środków z rezerwy celowej (§ 11 ust. 8 rozporządzenia).

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium NIK stwierdza, że fakt zapisania w ustawach ośrodkobudżetowych obowiązku przeznaczenia środków NFOŚiGW na opłacenie składek do organizacji międzynarodowych nie oznacza, że wydatki na ten cel mieszczą się w katalogu zadań państwowych jednostek budżetowych możliwych do sfinansowania ze środków rezerwy celowej poz. 59. Kolegium NIK podkreśla, że powyższe stanowisko potwierdzają także złożone, w toku kontroli „Wykonywanie przez państwowe jednostki budżetowe zadań dofinansowanych z rezerwy celowej utworzonej w budżecie państwa na podstawie ustawy – Prawo ochrony środowiska” w Ministerstwie Środowiska, przez Ministra Środowiska wyjaśnienia, w których podał, że „po otrzymaniu limitu wydatków Minister Środowiska informował Ministra Finansów o braku możliwości sfinansowania składek do organizacji międzynarodowych w ramach otrzymanego limitu wydatków (...), nie mógł też ująć tego zadania na liście NFOŚiGW z uwagi na to, iż katalog możliwych do sfinansowania przedsięwzięć przez NFOŚiGW nie przewidywał finansowania składek do organizacji międzynarodowych.”. Zdaniem Kolegium NIK, nie można zgodzić się ze stwierdzeniem zgłaszającej zastrzeżenie, że uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 59 było zgodne z wolą ustawodawcy. W ustawach ośrodkobudżetowych środki NFOŚiGW przeznacza się na wpłatę składek z tytułu członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacjach międzynarodowych, w części przypadającej do sfinansowania przez Ministra Środowiska. Taki zapis nie decyduje, że finansowanie składek ma odbywać się poprzez rezerwę celową poz. 59. Zdaniem Kolegium NIK konsekwencją podjęcia decyzji o finansowaniu ww. składek ze środków rezerwy celowej poz. 59 było ograniczenie finansowania lub przesunięcie w czasie zadań państwowych jednostek budżetowych z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Kolegium NIK zwraca również uwagę, że kwestia niezgodnego z celem utworzenia rezerwy poz. 59 opłacania składek do organizacji międzynarodowych ze środków tej rezerwy, została wskazana w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Środowiska⁷, który do przedstawionej przez NIK oceny nie wniósł zastrzeżeń. Natomiast informując⁸ NIK o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego – podjęcia, w porozumieniu z Ministrem Finansów, działań w celu ustalenia innej ścieżki finansowania składek do organizacji międzynarodowych – Minister Środowiska wskazał, że: „działania w celu ustalenia innej ścieżki finansowania składek do organizacji międzynarodowych zostały podjęte na etapie opracowywania budżetu na 2015 rok. Opracowano zestawienie zawierające wartość brakujących środków na 2015 r. do uregulowania składek

⁷ Wystąpienie pokontrolne z dnia 8 grudnia 2014 r. znak KSI-4101-003-01/2014.

⁸ Psmem z dnia 29 grudnia 2014 r. znak DFEzf-091-2/52616/14/RK.

międzynarodowych, które zostały zgłoszone jako nowe zadania do realizacji w 2015 r. Efektem tego działania było zwiększenie limitu środków ujętych w projekcie ustawy budżetowej na rok 2015 o kwotę 7.413 tys. złotych. W projekcie budżetu na lata kolejne również będę wnioskować o zwiększenie limitu o wartość brakujących środków na uregulowanie składek międzynarodowych oraz podejmę korespondencję z Ministrem Finansów w tym zakresie."

Kolegium NIK zaznacza, że pomimo wniesienia zastrzeżenia do oceny NIK w tej kwestii, Podsekretarz Stanu przyznała, że możliwe jest – w celu osiągnięcia przejrzystości – wprowadzenie zapisów, które nie łączyłyby art. 400a ust. 1 pkt 42 ustawy Prawo ochrony środowiska i przepisów ustawy o budżecie.

Kolegium NIK wskazuje również na stanowisko doktryny, zgodnie z którym składki do organizacji międzynarodowych, zarówno obowiązkowe jak i dobrowolne, ujmują się w częściach budżetu, w których tego typu płatności się przewiduje, gdzie ujmowane są w dz. 750 jako wydatki bieżące⁹.

Podsumowując powyższe rozważania, Kolegium NIK nie znalazło podstaw do uwzględnienia zgłoszonego zastrzeżenia.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium NIK orzekło jak w sentencji uchwały.

Od uchwały odwołanie nie przysługuje.

SEKRETARZ KOLEGIUM
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Stanisław JAROSZ



PRZEWODNICZĄCY KOLEGIUM
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Krzysztof KWIATKOWSKI
PREZES NIK

⁹ Z. Szpringer, Składki do budżetu UE oraz organizacji międzynarodowych. Leksykon budżetowy. <http://www.sejm.gov.pl/>