



RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW

BP8/0800/033-158.1-1254/KML/14/119036

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

W związku z otrzymanym w dniu 2 grudnia 2014 r. Wystąpieniem pokontrolnym (znak: KSI-4101-003-04/2014 P/14/057) z kontroli „Wykonywanie przez państwowe jednostki budżetowe zadań dofinansowywanych z rezerwy celowej utworzonej w budżecie państwa na podstawie ustawy – Prawo ochrony środowiska” niniejszym informuję, co następuje.

- I. Na podstawie art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r. poz. 82, z późn. zm.) wnoszę umotywowane zastrzeżenia do sformułowania, iż „*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 ołobudżetowych*”.

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*” (str. 17), gdyż 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 z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska).

W ustawach o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej „narzucono” dla Prezesa Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wysokość środków jakie NFOŚiGW ma przeznaczyć na ten cel.

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.

Jednocześnie 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.

Należy też pamiętać, że decyzje w zakresie zarówno samego finansowania zadań określonych w ustawie - Prawo ochrony środowiska jak i wysokości przeznaczanych środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej pozostają po stronie Prezesa Funduszu. Ustawa o budżecie natomiast z przyczyn podanych powyżej „znaczyła” środki NFOŚiGW na ww. cel.

Przepisy art. 28 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 1645) oraz art. 33 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 1456) 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, co do ustawowo określonej wysokości na wpłaty ww. składek.

Nie oznacza to jednak, że przedmiotowe wydatki 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.

Nie można zatem uznać, że uruchamianie środków z rezerwy 59 na wyżej wymienione cele nie było zgodne z celem rezerwy, gdyż:

- 1) wola ustawodawcy co do wysokości kwoty z NFOŚiGW została określona w ustawach o budżecie,
- 2) organem właściwym do wniesienia składki był Minister Środowiska,
- 3) przekazanie środków z NFOŚiGW w wysokości „narzuconej” ustawami o budżecie (art. 33 w 2013 r. i art. 28 w 2014 r.) było możliwe jedynie

poprzez przekazanie ich do budżetu w ramach rezerwy poz. 59

- tym samym uruchomienie środków z przedmiotowej rezerwy było zgodne z wolą ustawodawcy i jej przeznaczeniem.

Przy konstruowaniu przepisów ww. artykułów ustaw o budżecie 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 o budżecie jako bezprzedmiotowych, co mając na uwadze racjonalność ustawodawcy nie może mieć miejsca.

Wprowadzenie zapisów, które nie łączyłyby w sobie art. 400a ust. 1 pkt 42 ustawy – Prawo ochrony środowiska i przepisów ustawy o budżecie – 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 rok 2016.

- II.** Na podstawie art. 62 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli informuję o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań w zakresie wniosków pokontrolnych.

Ad. 1 wniosków pokontrolnych

Organizacja procesu przygotowywania projektów decyzji o zapewnieniu finansowania oraz projektów decyzji w sprawie zmian w budżecie państwa dotyczących m. in. rezerwy celowej w cz. 83, poz. 59 – Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, wynika co do zasady ze statutu Ministerstwa Finansów, Zarządzenia Ministra Finansów w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Finansów oraz Zarządzenia Ministra Finansów w sprawie podziału kompetencji w Kierownictwie Ministerstwa Finansów. Uzupełnienie tych regulacji zawarte jest w regulaminach wewnętrznych departamentów. Regulaminy te określają procedury zarządzania departamentami oraz zakresy kompetencji dla poszczególnych szczebli pracowników Ministerstwa Finansów. Dokonywany przez Ministra Finansów w trybie art. 154 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.) podział rezerw celowych, w porozumieniu z dysponentami części budżetowych, odbywa się w indywidualnym toku mającym na celu pozyskanie wszystkich

informacji niezbędnych do rozpatrzenia sprawy dla właściwej dystrybucji środków budżetowych. Każdorazowo decyzja podejmowana jest w możliwie najszybszym terminie, będącym jednak wynikiem uzgodnień i wynikającym z koniecznych do przeprowadzenia analiz stanu faktycznego i prawnego. Należy zauważyć, że procedury w zakresie dotyczącym zapewniania środków na realizację przedsięwzięć finansowanych z rezerwy celowej cz. 83 poz. 59 dają możliwość weryfikacji zarówno terminu załatwienia sprawy jak również poszczególnych etapów jej załatwiania. Jednocześnie należy podkreślić, że wszelkie czynności związane z uruchamianiem środków z rezerwy celowej budżetu państwa cz. 83 poz. 59 jak i zapewniania środków na realizację przedsięwzięć finansowanych z ww. rezerwy, odbywają się bez zbędnej zwłoki. Niezależnie od powyższego dotychczasowa praktyka w tym zakresie wskazuje na pojawianie się spraw niestandardowych, w przypadku których procedura nie mogłaby zostać zastosowana. Wprowadzenie ścisłych ram proceduralnych mogłoby wpływać negatywnie na prawidłową analizę wniosków co do zasadności wydania decyzji. Decyzje te bowiem w wielu przypadkach mają charakter indywidualny i niepowtarzalny. Spełnienie zaś zadań określonych dla Ministra Finansów w art. 174 ustawy o finansach publicznych jest kwestią nadrzędną. Tym niemniej Minister Finansów przeanalizuje ponownie wydawanie zapewnień dotyczących zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej w celu wyeliminowania „słabych punktów” procedury i doprowadzenia do ulepszenia całego procesu.

Należy wskazać na pewną niespójność tez zawartych w wystąpieniu pokontrolnym NIK. Z jednej strony (str. 4) NIK kwestionuje zasadność dokonywania przez Ministra Finansów analizy merytorycznej wniosków składanych przez dysponentów części (uzgodnionych z odpowiednimi funduszami ochrony środowiska) o uruchomienie środków z rezerwy celowej budżetu państwa w cz. 83 poz. 59 „Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej”, z drugiej zaś strony (str. 8 i 9) kwestionuje aprobowanie przez Ministra Finansów wniosków o środki na składki do organizacji międzynarodowych, które Minister Finansów uruchomił na wniosek Ministra Środowiska (uzgodniony z NFOŚiGW), zweryfikowany i skontrolowany na wcześniejszym etapie przez NFOŚiGW oraz przez dysponenta części budżetowej.

Ad. 2 wniosków pokontrolnych

Odnosząc się do powyższego wniosku pragnę zwrócić uwagę, że obecnie system jest jednolity dla wszystkich państwowych jednostek budżetowych i zapewnia właściwą

kontrolę środków przekazywanych z/na centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa.

Zmiana wiązałaby się z kosztami jakie należałoby ponieść na modyfikację Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa. W opinii Ministerstwa Finansów wprowadzenie wnioskowanej przez NIK zmiany znacząco wydłużyłoby proces wydawania decyzji Ministra Finansów o uruchomieniu środków z rezerwy celowej poz. 59, jak i zwrotu środków, jednocześnie nie skutkując zwiększonym wpływem na zakres kontroli sprawowanej nad rezerwą oraz nad środkami budżetowymi. Tym samym potencjalne korzyści z podwójnej kontroli dotyczącej zwrotu środków dokonywanej zarówno przez Ministra Środowiska, jak i przez Ministra Finansów byłyby niewspółmierne do wydatków jakie należałoby ponieść na osiągnięcie celu. Należy mieć na uwadze, że zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Jednocześnie należy zauważyć, że środki, które wpływają na rachunek dochodów centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa, nie mogą być i nie są wykorzystywane przez innych dysponentów. Generalną zasadą jest, iż z rachunku dochodów przekazuje się środki na zasilenie jednostek, aby mogły dokonać zwrotu nadpłaty w dochodach budżetowych, jeżeli na swoim rachunku dochodów nie mają wystarczającej kwoty na dokonanie płatności. Zasilenia dokonuje się wyłącznie na podstawie zapotrzebowania jednostki, która odprowadziła środki do budżetu państwa. Nie ma możliwości aby środki te były rozliczane przez inne jednostki, niż te, które dokonały wpłaty, co wynika z wystąpienia pokontrolnego.

Ponadto należy zauważyć, że zmiana wymuszałaby konieczność nowelizacji § 4 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz. U. z 2014 r. poz. 82, z późn. zm.) i wykluczenie możliwości przekazywania do Ministerstwa Finansów przez Ministerstwo Środowiska kwoty dochodów w zakresie związanym z rezerwą celową poz. 59 skorygowanych o zwroty nadpłat dokonanych do dnia przekazania i zwrotów nadpłat przewidywanych w ciągu 5 dni po terminie przekazania, jeśli w tym czasie upływają terminy zwrotów nadpłat. W opinii Ministra Finansów nie jest uzasadnione przekazywanie przez Ministerstwo Środowiska środków na centralny

rachunek bieżący budżetu państwa jeżeli posiada ono informację, że powinno środki te zwrócić jako nadpłata do innej jednostki. Brak jest uzasadnienia ekonomicznego do dokonywania takich czynności.

Zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki. W przedmiotowej sprawie to kierownik jednostki jest odpowiedzialny za składane do Ministerstwa Finansów zapotrzebowania na środki, o których mowa w § 5 ww. rozporządzenia Ministra Finansów. Należy mieć na względzie, że Minister Środowiska dokonując zwrotu nadpłaty dochodów budżetowych powinien dłożyć wszelkiej staranności aby uzyskać pewność, że zwrot jest uzasadniony.

Ad. 3 wniosków pokontrolnych

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o finansach publicznych jednostki sektora finansów publicznych prowadzą rachunkowość zgodnie z przepisami o rachunkowości, z uwzględnieniem zasad określonych w niniejszej ustawie. Należy jednak podkreślić, że art. 9 ustawy o finansach publicznych nie wymienia budżetu państwa jako jednostki sektora finansów publicznych, dlatego też trudno mówić o pozostawianiu w sprzeczności z postanowieniami ustawy o rachunkowości nieustalenia w Ministerstwie Finansów zakładowego planu kont dla prowadzenia ksiąg rachunkowych na poziomie budżetu państwa, gdyż budżet państwa nie jest zobowiązany do stosowania przepisów tej ustawy.

Mając na uwadze, iż budżet państwa jest tylko jeden to zakładowy plan kont ujęty w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2013 r. poz. 289) jest bezpośrednio dostosowany do zadań realizowanych przez budżet państwa. Tym niemniej na etapie projektowania rozporządzenia nie można przyjąć założenia, iż katalog ten jest zamknięty i nie ulegnie zmianie. Wprowadzenie § 15 ust. 3 ww. rozporządzenia pozwala na prowadzenie prawidłowej ewidencji budżetu państwa, bez potrzeby każdorazowej zmiany rozporządzenia w przypadku zdarzeń gospodarczych, które wymagają wyodrębnionej ewidencji. Zbędne jest zatem wprowadzenie zakładowego planu kont, skoro został on ustalony w ww. rozporządzeniu.

Obecnie Ministerstwo Finansów jest w trakcie wdrażania nowej wersji Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa TREZOR 3.0, przy pomocy którego prowadzona jest ewidencja księgowa budżetu państwa. Zmiany wprowadzone do planu kont budżetu państwa przy zmianie systemu informatycznego, celem zwiększenia wartości informacyjnych pozyskiwanych z ewidencji księgowej, zostaną zgłoszone przy najbliższej nowelizacji rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Do czasu zmiany przepisów zostanie rozważone wprowadzenie Zakładowego Planu Kont dla Budżetu Państwa uwzględniające przygotowane zmiany w zakresie planu kont.

Z poważaniem,

Z upoważnienia Ministra Finansów
PODSEKRETARZ STANU

Hanna Majszczyk

