



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Środowiska

KSI.410.005.02.2017

P/17/040

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 52 32, F +48 22 444 52 43

ksi@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/049 – Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej przez powiaty i gminy ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontroler	Władysława Siekierska-Szarejko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/410.005.02/2017 z dnia 13 września 2017 r. (dowód: akta kontroli str.1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Kozienicach, ul. Kochanowskiego 28, 26-901 Kozienice (dalej: Starostwo, Starostwo Powiatowe).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Starosta Kozienicki Andrzej Jung od 16 grudnia 2015 r, Janusz Stapor do października 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 743-750)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości² działania Starostwa w zakresie finansowania zadań dotyczących ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w szczególności tych zadań, których źródłem finansowania były środki pochodzące z opłat i kar za korzystanie ze środowiska³.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Wydatkowanie środków na ochronę środowiska i gospodarkę wodną było zgodne z uchwałami budżetowymi. Środki finansowe z opłat i kar za korzystanie ze środowiska zostały wykorzystane na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, z wyjątkiem wydatków na szkolenie pracownika Starostwa oraz nagrody dla uczestników 55 wystawy – Sprzedaż Ogierów Rasy Polski Koń Zimnokrwisty. Planowane i zrealizowane zadania służyły poprawie warunków życia ludności i stanu środowiska (m.in. dofinansowanie budowy wodociągów, kanalizacji deszczowej i sanitarnej).

W ocenie NIK, ustalone w kontrolowanej jednostce mechanizmy kontroli zarządczej nie stanowiły wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości, szczególnie w obszarze związanym z finansowaniem zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska oraz w obszarze dotyczącym sporządzania sprawozdań z gospodarowania ww. środkami. Potwierdzeniem tego stanu są stwierdzone nieprawidłowości polegające m.in. na:

- wydatkowaniu ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska kwoty 616.648,67 zł na zadania niewymienione w art. 403 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁴ (dalej: POŚ);
- nierzetelnym sporządzeniu sprawozdań OŚ-4p z gospodarowania dochodami budżetu powiatu pochodzącymi z opłat i kar środowiskowych przeznaczonymi na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, za poszczególne lata okresu 2014–2016;

¹ Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2014 r. do 17 listopada 2017 r. W przypadku zagadnień związanych z wysokością finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej, kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2010 r.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Środki z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska rozumiane jako środki pochodzące z opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych, o których mowa w art. 402 ust. 4, 5 i 6 ustawy – Prawo ochrony środowiska, stanowiące dochody powiatów.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.

- nieustaleniu w polityce rachunkowości sposobu identyfikacji, na poziomie analitycznym właściwego konta, wydatków ponoszonych ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska;
- niedokonaniu aktualizacji procedur kontroli zarządczej (m.in. regulaminu organizacyjnego) wynikających z likwidacji powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej z dniem 1 stycznia 2010 r.⁵

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zasady finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą w Starostwie obowiązywał Regulamin Organizacyjny Starostwa Powiatowego w Kozienicach przyjęty uchwałą Rady Powiatu Kozienickiego nr IX/73/2007 z dnia 29 czerwca 2007 r. Do tego dokumentu wprowadzono w okresie objętym kontrolą sześć zmian⁶.

(dowód: akta kontroli str. 3-94)

W latach 2014–2017 (do 17 listopada) obowiązywała polityka rachunkowości przyjęta zarządzeniem nr 3/2011 Starosty Powiatu Kozienickiego z dnia 26 stycznia 2011 r. w sprawie przyjęcia zasad rachunkowości (polityki rachunkowości) w Starostwie Powiatowym w Kozienicach, zmieniona zarządzeniem nr 13/2016 Starosty Powiatu Kozienickiego z dnia 11 marca 2016 r. (z datą obowiązywania od 1 stycznia 2016 r.).

(dowód: akta kontroli str. 722- 723, 991-992)

W Zakładowym Planie Kont, stanowiącym załącznik do polityki rachunkowości, nie wyodrębniono na poziomie analitycznym właściwych kont dla wydatków ponoszonych ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska. Tym samym ewidencja wydatków nie umożliwiała na poziomie analitycznym zidentyfikowania wydatków, których źródłem finansowania były środki pochodzące z opłat i kar za korzystanie ze środowiska.

Kwoty ujmowane w badanych sprawozdaniach OŚ-4p⁷ w części dotyczącej wydatków wynikały z zapisów/zestawień sporządzanych przez Naczelnika Wydziału Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska w uzgodnieniu z Naczelnikiem Wydziału Budżetowo-Finansowego Starostwa Powiatowego w Kozienicach, wykonanych na potrzeby sporządzenia tych sprawozdań.

Od 2011 r., tj. przez ostatnie sześć lat, w Starostwie nie opracowano projektu powiatowego programu ochrony środowiska. Dysponowano jedynie nieaktualnym już *Programem ochrony środowiska dla Powiatu Kozienickiego*, sporządzonym na lata 2004–2011.

W Starostwie Powiatowym w Kozienicach nie opracowano także żadnych raportów z wykonania Programu ochrony środowiska.

W *Strategii Rozwoju Powiatu Kozienickiego do roku 2020*, przyjętej uchwałą Nr XXIV/201/2012 z dnia 28 listopada 2012 r., w dziale 7.2. Gospodarka wodno-ściekowa zapisano: „Ważnymi elementami ochrony środowiska jest racjonalna gospodarka wodno-ściekowa. W gminach powiatu jest ona tylko częściowo uregulowana. W powiecie 79 % miejscowości jest całkowicie lub częściowo zwodociągowana, ale niedostatecznie rozbudowana jest sieć kanalizacji sanitarnej. Niekorzystnym zjawiskiem jest rozbudowa sieci wodociągowej przy jednoczesnym zaniedbaniu rozwoju kanalizacji sanitarnej, co może doprowadzić do zwiększenia zagrożenia skażenia środowiska ściekami bytowymi”.

(dowód: akta kontroli str. 201-202, 993-994)

⁵ Na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 215, poz. 1664).

⁶ Uchwałą Rady Powiatu Kozienickiego nr XXXIII/246/2009 z dnia 16 września 2009 r.; Uchwałą Rady Powiatu Kozienickiego nr XXXVI/265/2009 z dnia 30 grudnia 2009 r.; Uchwałą Rady Powiatu Kozienickiego nr XXXVII/276/2013 z dnia 27 listopada 2013 r.; Uchwałą nr 63/2015 Zarządu Powiatu Kozienickiego z dnia 17 września 2015 r.; Uchwałą nr 94/2016 Zarządu Powiatu Kozienickiego z dnia 1 lutego 2016 r.; Uchwałą Nr 125/2016 Zarządu Powiatu Kozienickiego z dnia 18 sierpnia 2016 r.

⁷ Dotyczy sprawozdań OŚ-4p za: 2013 r., 2014 r., 2015 r. oraz 2016 r.

W latach 2014-2017(do 17 listopada) w Starostwie Powiatowym dokonywano identyfikacji ryzyka oraz przeprowadzano analizę zidentyfikowanych ryzyk. W 2014 r. w analizie obszarów ryzyka wskazano temat zadania audytowego „Audyt Powiatowego Funduszu Ochrony Środowiska”, ryzyko w tym obszarze oceniono jako ryzyko na poziomie średnim. W 2015 r. oceniono ryzyko udzielania dotacji z budżetu powiatu jako wysokie i po przeprowadzeniu analizy ryzyka zakwalifikowano obszar związany z udzielaniem dotacji do przeprowadzenia audytu. W grudniu 2015 r. przeprowadzono zadanie audytowe „Wykorzystanie środków pochodzących z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska w latach 2013–2015”.

(dowód: akta kontroli str. 115-124,129-167)

Sprawy związane z finansowaniem ochrony środowiska i gospodarki wodnej zostały uwzględnione w zakresie obowiązków p.o Naczelnika Wydziału Rolnictwa Leśnictwa i Ochrony Środowiska. Zdefiniowano je następująco: „*prowadzenie spraw związanych z wykorzystaniem środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska*”. Natomiast w zakresach obowiązków żadnego pracownika Wydziału Budżetowo-Finansowego sporządzającego sprawozdania budżetowe i finansowe, opracowującego analizy finansowe i informacje o przebiegu wykonania budżetu powiatu, prowadzącego kontrole prawidłowości gospodarowania środkami publicznymi, nie wymieniono spraw związanych z finansowaniem ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Starosta Powiatu Kozienickiego wyjaśnił, iż „*od czasu włączenia środków finansowych pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska i wydatków nimi finansowanych do budżetu powiatu, tj. od 2010 roku, obowiązki związane z finansowaniem ochrony środowiska i gospodarki wodnej w Wydziale Budżetowo-Finansowym wykonuje kilkoro pracowników według powierzonych zakresów obowiązków na stanowisku pracy – w podziale na czynności, a nie na źródła poszczególnych dochodów czy rodzaj wydatków*”.

(dowód: akta kontroli str. 83-114)

W strukturze organizacyjnej Starostwa w okresie objętym kontrolą nie było wydzielonej komórki organizacyjnej do spraw kontroli wewnętrznej. Tym samym nie przeprowadzano kontroli wewnętrznych, w tym kontroli wykorzystania środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska. Prawidłowość wykorzystania dotacji kontrolowano wyłącznie na podstawie dokumentacji finansowej. Nie prowadzono terenowych kontroli wykorzystania udzielonych dotacji, pomimo że w umowach dotacji zawarto postanowienie „Dotujący ma prawo kontrolowania sposobu wykorzystania przekazanej pomocy finansowej. Dotowany zapewni Dotującemu wgląd w realizację zadania, na które przyznano pomoc finansową w każdej jego fazie.”.

(dowód: akta kontroli str. 168- 200, 363, 865-867, 884)

W strukturze organizacyjnej Starostwa Powiatowego w Kozienicach nie wyodrębniono stanowiska pracy odpowiedzialnego za prowadzenie audytu wewnętrznego. W dniu 1 lutego 2014 r. zawarto umowę pomiędzy Powiatem Kozienickim a Kancelarią Biegłego Rewidenta, której powierzono przeprowadzanie audytu wewnętrznego w okresie od dnia 1 lutego 2014 r. do dnia 31 stycznia 2018 r., tj. przez okres 48 miesięcy oraz sporządzanie planów audytu zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Zgodnie z art. 278 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸ w jednostkach samorządu terytorialnego audyt wewnętrzny może być prowadzony przez usługodawcę, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów oraz kwota wydatków i rozchodów jest niższa niż 100 000 tys. zł. Kwota dochodów i przychodów Powiatu Kozienickiego nie przekraczała tej kwoty.

(dowód: akta kontroli str. 125-127; 1003)

Po wykonanym zadaniu audytowym w dniu 30 grudnia 2015 r. audytor przekazał sprawozdanie z wyników audytu Nr 2/2015, dotyczącego „Wykorzystania środków pochodzących z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska w latach 2013–2015”.

⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

W sprawozdaniu tym wskazano m. in., że w opinii audytora wewnętrznego w zakresie skuteczności, adekwatności i efektywności kontroli zarządczej „Stwierdzone podczas audytu braki mają charakter systemowy. Brak uchwały w sprawie kryteriów wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposobu jej rozliczania powoduje ograniczenie zakresu audytu do sposobu rozliczenia dotacji. Ocena zgodności kryteriów i trybu postępowania nie może zostać z oczywistych względów oceniona. Funkcjonujący system kontroli zarządczej jest zadawalający na poziomie rozliczenia.” Audytor rekomendował „Opracowanie kryteriów wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposobu jej rozliczania, oraz podjęcia w tej sprawie stosownej uchwały”.

Zarządzeniem Nr 25/2013 Starosty z dnia 21 maja 2013 r. określono zasady kontroli zarządczej w Starostwie Powiatowym. Koordynowanie kontroli zarządczej w Starostwie należało do Sekretarza Powiatu, jednak w żadnym z zakresów czynności Sekretarza Powiatu nie wpisano kwestii koordynacji kontroli zarządczej.

W sprawozdaniu z funkcjonowania kontroli zarządczej w Starostwie Powiatowym w Kozienicach za rok 2016 podkreślono „iż nadal w obecnej strukturze organizacyjnej Starostwa Powiatu panuje dualizm jeżeli chodzi o prowadzenie kontroli zarządczej, albowiem w ramach Wydziału Budżetowo-Finansowego funkcjonuje stanowisko ds. kontroli.”. Sformułowano wniosek „Mając powyższe na względzie należy podjąć działania zmierzające do ujednolicenia procedur kontrolnych np. poprzez opracowanie wspólnego regulaminu kontroli ewentualnie wskazanie jednego podmiotu (komórki organizacyjnej), która będzie prowadziła działania kontrole zgodnie ze standardami określonymi w ustawie o finansach publicznych.”.

Od grudnia 2016 r. do dnia zakończenia kontroli NIK ani jeden pracownik Oddziału Dochodów, Planowania Budżetu i Kontroli w ramach Wydziału Budżetowo - Finansowego Starostwa nie miał w zakresie obowiązków przypisanych żadnych zadań kontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 1038-1101)

W okresie objętym kontrolą finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie było kontrolowane przez instytucje zewnętrzne. Zagadnienia te nie były objęte kontrolą przeprowadzaną przez Regionalną Izbę Obrachunkową.

(dowód: akta kontroli str.188-200)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nie dokonano zmian w Regulaminie Organizacyjnym Starostwa Powiatowego w Kozienicach wynikających z likwidacji Powiatowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: pfośigw), tj. od 1 stycznia 2010 r. Zapisy tego Regulaminu odnoszą się w dalszym ciągu do kwestii związanych z przychodami i wydatkami pfośigw.

(dowód: akta kontroli str. 3-94)

Starosta Powiatu Kozienickiego wyjaśnił, że „W Regulaminie organizacyjnym omyłkowo przeoczono i nie zmodyfikowano zapisu § 27 ust. 1 pkt 4 regulaminu, który został uchylony przez art. 1 pkt 22 ustawy z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (...). Warto w tym miejscu podkreślić, iż od 1 stycznia 2010 r., plany dochodów i wydatków na zadania z zakresu ochrony środowiska stanowiły załączniki do uchwały budżetowej na dany rok budżetowy. Regionalna Izba Obrachunkowa w Warszawie, opiniując projekt budżetu na każdy kontrolowany rok oraz uchwały budżetowe i ich zmiany, nie kwestionowała zaplanowanych do realizacji wydatków na ochronę środowiska. Odnosząc się natomiast do kwestii licznych zmian w regulaminie organizacyjnym i braku tekstu jednolitego uprzejmie wyjaśniam, iż zarząd powiatu pod kierunkiem Starosty Andrzeja Junga prowadzi reorganizację Urzędu Starostwa, która na dzień dzisiejszy nie została jeszcze zakończona. Po ostatecznym ukształtowaniu struktury organizacyjnej zarząd powiatu wprowadzi tekst jednolity regulaminu organizacyjnego.”.

(dowód: akta kontroli str. 830-834)

Stosownie do pkt A.3 standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, stanowiących załącznik do Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁹ struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika.

Tym samym za nierzetelne postępowanie należy uznać także fakt nieprzypisania zadań, związanych z rozliczaniem wydatków na ochronę środowiska i gospodarkę wodną, w tym wydatków finansowanych ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, właściwemu pracownikowi w Wydziale Budżetowo-Finansowym Starostwa. Poza tym w dokumentach stanowiących procedury kontroli zarządczej w Starostwie nie ustalono jednolitych rozwiązań dotyczących prowadzenia działań kontrolnych.

Starosta Powiatu Kozienickiego wyjaśnił „działania które podejmuję wspólnie z zarządem powiatu od dnia wyboru tj. 16 grudnia 2015 roku dot. zmiany sposobu funkcjonowania urzędu starostwa, m.in. również zasad funkcjonowania kontroli zarządczej. W tym okresie przygotowane zostały dwie uchwały w sprawie zmian w regulaminie organizacyjnym urzędu starostwa (01.02.2016, 18.08.2016). Wszystkie zmiany związane z funkcjonowaniem urzędu zostaną wprowadzone do końca lutego 2018 r., wówczas zostanie przygotowany tekst jednolity regulaminu organizacyjnego.

Jeżeli chodzi o kontrolę to przed zmianami prowadzenie tejże należało do zadań kierownika oddziału dochodów planowania budżetu i kontroli, natomiast koordynowanie kontroli zostało powierzone sekretarzowi powiatu, przy czym obowiązujące dokumenty tj. Zarządzenie Nr 25/2013 w sprawie kontroli zarządczej i rozwiązania zawarte w regulaminie organizacyjnym w żaden sposób nie korelowały ze sobą. W powyższych dokumentach nie został opracowany regulamin kontroli jak również zostały pominięte kwestie kontroli funkcjonalnej jak i kontroli instytucjonalnej. Wprawdzie w cyt. wyżej zarządzeniu uregulowano epizodycznie niektóre kwestie np. samoocenę funkcjonowania kontroli zarządczej ale całkowicie pominięto kwestię relacji kontroli funkcjonalnej, instytucjonalnej i samooceny. Moim zdaniem system kontroli zarządczej to zintegrowany zbiór elementów i czynności kontrolnych obejmujący: samoocenę, kontrolę funkcjonalną i kontrolę instytucjonalną. Kwestie te powinny zostać uregulowane na poziomie regulaminu organizacyjnego, natomiast zarządzeniem można regulować ewentualne kwestie techniczne związane z bieżącym prowadzeniem kontroli zarządczej. Jak już wspomniałem wyżej, zmiany te nie mogły zostać wprowadzone wcześniej z uwagi na status osoby kierownika oddziału dochodów, planowania budżetu i kontroli. W dniu 31 grudnia 2016 roku kierownik oddziału zajmujący się kontrolą przeszedł na emeryturę. Do czasu uregulowania kwestii kontroli w regulaminie organizacyjnym zadania związane z kontrolą zostały przypisane doraźnie Pani A.P. Niezależnie od powyższego od stycznia 2018 roku zostanie zatrudniony audytor w ramach stosunku pracy. Prowadzenie audytu na zlecenie wykazało wiele niedoskonałości i w starostwie zrezygnujemy z takiej formy współpracy.(...) Zadania z zakresu kontroli Pani A. P. otrzymuje w formie zarządzeń Starosty. Od dnia 30 grudnia 2016r, Pani inspektor prowadziła kontrolę dwukrotnie: zarządzenie nr 22/2017 z dnia 24 maja 2017r. w sprawie przeprowadzenia kontroli finansowej w Powiatowym Urzędzie Pracy w Kozienicach; zarządzenie nr 42/2017 z dnia 5 października 2017r. w sprawie przeprowadzenia kontroli finansowej w Placówce Socjalizacyjnej „PANDA” w Kozienicach. Zakres kontroli jak również okres kontroli szczegółowo określono w cyt. wyżej zarządzeniach.”.

(dowód: akta kontroli str. 1093-1102)

Podkreślenia wymaga także fakt, że w Regulaminie Organizacyjnym Starostwa Powiatowego w Kozienicach stanowiącym załącznik do uchwały Nr IX/73/2007 Rady Powiatu Kozienickiego z dnia 29 czerwca 2007 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu

⁹ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Kozienicach, w okresie od 17 września 2015 r. do 18 sierpnia 2016 r. wprowadzone zostały zmiany na podstawie trzech uchwał Zarządu Powiatu Kozienickiego. W przedmiotowych uchwałach powołano podstawę prawną – art. 32 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 6-18)

W ocenie NIK dokonywanie przez Zarząd Powiatu Kozienickiego zmian w Regulaminie Organizacyjnym Starostwa uchwalonym przez Radę Powiatu na podstawie wskazanego wyżej przepisu było niezgodne z art. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie powiatowym¹¹. Jakkolwiek na podstawie zmiany wprowadzonej art. 1 ustawy o zmianie ustawy o samorządzie powiatowym, uchwalanie regulaminu organizacyjnego starostwa powiatowego zostało przeniesione z kompetencji rady powiatu do kompetencji zarządu powiatu¹², to stosownie do art. 2 niniejszej ustawy regulaminy organizacyjne starostw powiatowych wydane na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym zachowują moc do dnia wejścia w życie regulaminów organizacyjnych starostw powiatowych wydanych na podstawie art. 32 ust. 2 pkt 6 tejże ustawy.

2. W Starostwie nie opracowano projektu *Programu ochrony środowiska dla Powiatu Kozienickiego*, pomimo że ostatni program został sporządzony na lata 2004–2011. Tym samym w okresie objętym kontrolą nie sporządzano także raportów z wykonania powiatowego programu ochrony środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 730-731)

Starosta Powiatu Kozienickiego wyjaśnił, że „*Nie opracowano Powiatowego Programu Ochrony Środowiska ze względu na powstawanie szeregu dokumentów strategicznych, które musiały być uwzględnione w ww. dokumencie tj. planów zadań ochronnych dla obszarów NATURA 2000, Planu ochrony Kozienickiego Parku Krajobrazowego oraz Planu Zarządzania Ryzykiem Powodziowym. Starostwo brało aktywny udział we wszystkich spotkaniach, wносиło zastrzeżenia i uwagi. W planach zadań ochronnych obszarów NATURA 2000 określa się identyfikację istniejących i potencjalnych zagrożeń, cele działań ochronnych oraz działania ochronne. Ostatni plan zadań ochronnych ukazał się w 2016 r., w Dzienniku Urzędowym Wojewody Mazowieckiego (poz. 2533). Prace nad Planem ochrony dla Kozienickiego Parku Krajobrazowego rozpoczęły się dopiero w 2017 r. Obejmują między innymi identyfikację oraz określenie sposobu eliminacji lub ograniczenia istniejących i potencjalnych zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych oraz ich skutków dla KPK. Plan Zarządzania Ryzykiem Powodziowym zawierający priorytetowe inwestycje jak i działania nieinwestycyjne zatwierdzony został Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 18 października 2016 r. w sprawie przyjęcia Planu zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszaru dorzecza Wisły.*”.

(dowód: akta kontroli str. 830-831, 836)

Zgodnie z art. 17 POŚ organ wykonawczy powiatu, w celu realizacji polityki ochrony środowiska, sporządza powiatowe programy ochrony środowiska, uwzględniając cele zawarte w strategiach, programach i dokumentach programowych, o których mowa w art. 14 ust. 1 ustawy.

Projekty powiatowych programów ochrony środowiska podlegają zaopiniowaniu przez organ wykonawczy województwa.

Stosownie do art. 18 POŚ powiatowe programy ochrony środowiska uchwała rada powiatu. Z wykonania programu organ wykonawczy powiatu sporządza co 2 lata raporty, które następnie przedstawia radzie powiatu. Po przedstawieniu raportów radzie powiatu, raporty są przekazywane przez organ wykonawczy powiatu do organu wykonawczego województwa.

W ocenie NIK powyższe zaniechanie było niezgodne z wskazanym wyżej przepisem POŚ.

¹⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 1868.

¹¹ Dz. U. poz. 871.

¹² Poprzez dodanie pkt 6 w art. 32 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym.

3. Audytor nie został powiadomiony o sposobie i terminie realizacji zaleceń wynikających z przeprowadzonego audytu „Wykorzystanie środków finansowych pochodzących z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska w latach 2013–2015”.

Starosta Powiatu Kozienice w wyjaśnił, iż „Audytor podczas prowadzonych czynności audytowych nie poinformował Naczelnika Wydziału Rolnictwa Leśnictwa i Ochrony Środowiska o zasadach składania dodatkowych wyjaśnień, zastrzeżeń do treści sprawozdania jak również w jaki sposób realizować bądź odmówić realizacji zaleceń audytu lub wprowadzonych usprawnień.”.

(dowód: akta kontroli str. 885-889)

Zgodnie z § 19 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu¹³ Kierownik komórki audytu wewnętrznego przekazuje sprawozdanie audytowanemu i kierownikowi jednostki, a audytowany, w terminie 14 dni kalendarzowych od dnia otrzymania sprawozdania, ustala sposób i termin realizacji zaleceń oraz wyznacza osoby odpowiedzialne za ich realizację, powiadamiając o tym na piśmie kierownika komórki audytu wewnętrznego i kierownika jednostki. W przypadku odmowy realizacji zaleceń audytowany przedstawia, w terminie 7 dni kalendarzowych od dnia otrzymania sprawozdania, pisemne stanowisko kierownikowi jednostki i audytorowi wewnętrznemu.

Audytor wewnętrzny w odniesieniu do podjęcia czynności sprawdzających realizację rekomendacji wyjaśniła, że „Umowa o realizację usługi nie określa cykli monitorowania. Z uwagi na nadzwyczajną sytuację w Starostwie związaną z brakiem ciągłości w Zarządzie Powiatu i objęcie stanowiska Starosty przez nową osobę oraz związaną z tym koniecznością rozpoznania wszystkich bieżących spraw oraz reorganizacją wewnętrzną, Audytor stoi na stanowisku, że stosowna uchwała wymaga długiego namysłu w zakresie spójnych celów strategicznych, co wymagało czasu. Audytor planował dokonanie czynności sprawdzających przed końcem umowy, tj. w grudniu 2017 r.”.

(dowód: akta kontroli str. 920-921, 934)

4. Zarząd Powiatu zaakceptował sprawozdanie z przeprowadzonego audytu, które zawierało nieprawdziwe dane w zakresie wykorzystania środków pochodzących z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska.

W sprawozdaniu z wyników audytu, przeprowadzonego w Starostwie Powiatowym w Kozienicach, dotyczącego „Wykorzystania środków pochodzących z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska w latach 2013–2015” wskazano (str. 8 czwarty wiersz od góry) m.in. że „Powiat Kozienicki nie realizował zadań własnych, wszystkie środki zostały wydatkowane w ramach dotacji”. Natomiast według przedłożonych w toku kontroli dokumentów w 2014 r. wydatkowano ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska ogółem 2.483.221,0 zł, z tego środki wykorzystane przez Powiat i jego jednostki organizacyjne wyniosły 549.802,31 zł, a dotacje 1.933.418,0 zł, W roku 2015 Powiat i jednostki organizacyjne wydatkowały 375.360,22 zł, a dotacje wyniosły 1.067.630,53 zł. Razem wykorzystanie środków pochodzących z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska w 2015 r. wyniosło 1.442.990,75 zł. Z powyższych danych wynika, iż Powiat i jego jednostki organizacyjne wydatkowały odpowiednio w roku 2014 – 22,1%, a w roku 2015 – 26,0% kwoty ogółem środków z pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 115-200, 363, 865-867, 884, 1008-1016)

Audytor wyjaśnił, iż „Sformułowanie „Powiat Kozienicki nie realizował zadań własnych, wszystkie środki zostały wydatkowane w ramach dotacji” nie znajduje potwierdzenia w dokumentacji roboczej. Nie jestem w stanie odtworzyć przyczyny takiego ujęcia, jest to zdanie twierdzące, a nie ocenne, w związku z tym nie mogła towarzyszyć takiemu właśnie ujęciu jakkolwiek intencja. Sprawozdanie było tworzone na miejscu

¹³ Dz.U. z 2015 poz. 1480.

w jednostce, wyniki audytu były omawiane na miejscu, w zakresie podjęcia stosownej uchwały z pracownikiem Wydziału Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska.”.

(dowód: akta kontroli str. 919-921)

Starosta Powiatu Kozienickiego wyjaśnił, m.in iż „Audytor podczas prowadzonych czynności audytowych poprosił o przesłanie materiałów e-mailem. Starostwo przekazało żądane materiały. (...). Przy sprawdzaniu wyniku nie zauważono wpisu, iż Powiat Kozienicki nie realizował zadań własnych, wszystkie środki zostały wydatkowane w ramach dotacji.”.

(dowód: akta kontroli str. 732-737)

5. Nie przeprowadzono kontroli terenowych w obszarze związanym z dotacyjnym finansowaniem ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

(dowód: akta kontroli str. 188-200, 363, 884, 915)

Starosta Powiatu Kozienickiego wyjaśnił, iż „wykorzystanie dotacji kontrolowano na podstawie dokumentacji finansowej. Nie prowadzono kontroli bezpośredniej udzielonych dotacji (...) W obszarze związanym z ochroną środowiska i gospodarki wodnej nie były przeprowadzane kontrole przez zespół kontrolny na podstawie odrębnego Zarządzenia Starosty – takie kontrole przeprowadzane były w jednostkach organizacyjnych, natomiast środki z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska nie są wydzielone w układzie wykonawczym powiatu, ewidencja prowadzona jest w Urzędzie Starostwa Powiatowego, gdzie na bieżąco prowadzona jest kontrola wewnętrzna wydatków, wykonywana z urzędu w ramach swoich uprawnień przez Sekretarza, Skarbnika, Naczelnika Wydziału, Kierowników komórek organizacyjnych i pracowników poprzez sprawdzenie pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym – w ramach kontroli zarządczej.”.

(dowód: akta kontroli str. 884)

6. W zkładowym planie nie ustalono kont analitycznych umożliwiających zidentyfikowane źródeł finansowania wydatków na ochronę środowiska i gospodarkę wodną, w szczególności wydatków ponoszonych ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska. W konsekwencji ewidencja księgowa nie umożliwiała identyfikacji wydatków z tych środków.

(dowód: akta kontroli str. 722-723, 991-992)

Stosownie do art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1995 r. o rachunkowości¹⁴ za ustalenie zasad rachunkowości, w tym zkładowego planu kont wraz z kolejnymi poziomami analitycznymi, odpowiada kierownik jednostki.

Zgodnie z § 15 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej¹⁵ zkładowy plan kont powinien zapewniać możliwość sporządzenia sprawozdań finansowych, sprawozdań budżetowych lub innych sprawozdań określonych w odrębnych przepisach.

Należy podkreślić, że stosownie do objaśnień sposobu wypełniania sprawozdania OŚ-4p, zawartych corocznie w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na dany rok, dane w sprawozdaniu OŚ-4p w zakresie kwot dochodów i wydatków powinny wynikać z ewidencji księgowej.

¹⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 1047, ze zm.

¹⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 760.

Zgodnie z art. 403 ust. 2 POŚ do zadań własnych powiatów należy finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 18, 21-25, 29, 31, 32 i 38-42 POŚ, w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy.

Skarbnik Powiatu Kozienickiego wyjaśniła, iż: „w obowiązującej w Starostwie Powiatowym w Kozienicach polityce rachunkowości w części dotyczącej zakładowego planu kont przy opisie poszczególnych kont wpisano, że ewidencja szczegółowa prowadzona jest wg podziałek klasyfikacji planu finansowego i powinna zapewnić rozliczenie i uzgodnienie danego konta. Przez niedopatrzenie nie określono zasad prowadzenia ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej. Przy najbliższej zmianie polityki rachunkowości dokumentacja zostanie uzupełniona o powyższe zasady (w rzeczywistości są one stosowane). Przy planowanej zmianie polityki rachunkowości zostaną ustalone konta analityczne umożliwiające zidentyfikowanie źródeł finansowania wydatków na ochronę środowiska i gospodarki wodnej, co będzie podstawą do sporządzania sprawozdań w tym zakresie. Obecnie sprawozdania z gospodarowania dochodami z opłat i kar za korzystanie ze środowiska sporządzane są na podstawie zestawień pomocniczych wg klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych w układzie plan i wykonanie.”.

(dowód: akta kontroli str. 938-941)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że analiza tytułów przedsięwzięć, na które z budżetu Powiatu Kozienickiego udzielono gminom dotacji, wykazała iż więcej środków było przeznaczonych na budowę sieci wodociągowej (wybudowano 25,5 km sieci wodociągowej) i poprawę jakości wody, niż na budowę kanalizacji sanitarnej (wybudowano 2,9 km kanalizacji sanitarnej). Oznacza to utrzymywanie się niekorzystnych trendów, na które zwrócono uwagę w Strategii Rozwoju Powiatu Kozienickiego.

Starosta Powiatu Kozienickiego wyjaśnił m.in., iż: „Zgodnie z wnioskami złożonymi przez poszczególne gminy więcej środków przekazano na budowę sieci wodociągowej niż kanalizacyjnej, co związane było z zadaniami priorytetowymi zgłaszanymi przez gminy. Realizując zadania wodno-kanalizacyjne gminy wykonywały w pierwszej kolejności sieci wodociągowe a w kolejnych latach będą wykonywały sieci kanalizacyjne wraz z rozbudową, budową oczyszczalni ścieków. Ścieki powstałe w gospodarstwach domowych były gromadzone w szczelnych bezodpływowych zbiornikach (szambach), które zgodnie z ustawą podlegają kontroli sprawowanej przez Gminy.”.

(dowód: akta kontroli str. 912-914, 995-995a, 1023-1024)

Ocena cząstkowa

NIK ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Starostwa w zakresie ustalenia zasad finansowania zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. W ocenie NIK ustalone w kontrolowanej jednostce procedury kontroli zarządczej nie były w pełni adekwatne i skuteczne, a mechanizmy kontroli nie stanowiły wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości, szczególnie w obszarze związanym z finansowaniem ochrony środowiska i gospodarki wodnej ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska oraz sporządzaniem sprawozdań z gospodarowania dochodami pochodzącymi z tych środków.

2. Zapewnienie finansowania zadań związanych z ochroną środowiska i gospodarką wodną

Opis stanu
faktycznego

Środki pochodzące z likwidowanych pfośigw, o których mowa w art. 16 ust. 4 ustawy o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, w kwocie 182.260,0 zł włączone zostały do dochodów budżetu powiatu i przeznaczone na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Środki te były przeznaczone na zadania realizowane przez Powiat w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

(dowód: akta kontroli str. 264)

Dochody Powiatu Kozienickiego z tytułu z opłat i kar za korzystanie ze środowiska w latach 2010–2017 (do dnia 30 września) wyniosły łącznie 28.992.727,0 zł i stanowiły 6,53% dochodów Powiatu uzyskanych w tym okresie (444.240.419,24 zł).

Dochody w poszczególnych latach, wyniosły: w 2010 r. – 3.930.864 zł; w 2011 r. – 5.654.928 zł; w 2012 r. – 3.753.731 zł; w 2013 r. – 1.958.666 zł; w 2014 r. – 4.066.466 zł; w 2015 r. – 4.212.093 zł; w 2016 r. – 3.621.168 zł; w 2017 r. (do 30 września) – 1.794.811,0 zł.

(dowód: akta kontroli str. 724-725, 1001- 1003)

W kolejnych latach okresu objętego kontrolą z budżetu Powiatu Kozienickiego przekazywano do wójsigw nadwyżkę, o której mowa w art. 404 ust. 1 POŚ. Łącznie za lata 2010–2016 przekazano 7.908.457 zł, w tym w latach 2015–2017 (do 17 listopada) kwotę 3.917.123 zł,

Kwoty przekazanej nadwyżki wyniosły: w 2011 r. – 800.807 zł; w 2012 r. – 2.444.133 zł; w 2013 r. – 746.394 zł; w 2015 r. – 1.231.044 zł; w 2016 r. – 1.588.605 zł; w 2017 r. – 1.097.474 zł.

W roku 2014 nadwyżka dochodów uzyskanych w 2013 r. nie wystąpiła. Spowodowane to było zmianą art. 285 POŚ, wprowadzoną art. 9 ustawy z dnia 16 listopada 2012 r. *o redukcji niektórych obciążeń w gospodarce*¹⁶. Zmiana ta dotyczyła terminów wnoszenia opłat z cyklu półrocznego na roczny. W związku z tym Powiat w 2013 r. uzyskał wpływ z opłat tylko za II półrocze 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1001-1002)

W latach 2010–2013 nadwyżkę dochodów za rok poprzedni obliczano przy zastosowaniu stawki, ogłaszanej przez Ministra Środowiska do 30 czerwca roku następnego, a nie w sposób określony we wzorach sprawozdań publikowanych w latach 2010–2013 w rozporządzeniach Prezesa Rady Ministrów w sprawie *określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej (...)* na dany rok.

Liczbę ludności powiatu ustalano na podstawie danych z ewidencji ludności poszczególnych gmin wchodzących w skład powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 239-252)

Starosta Powiatu Kozienickiego w roku 2014 r. wystąpił do Departamentu Prawnego Ministerstwa Środowiska i Prezesa Rady Ministrów o interpretację prawną dotyczącą sposobu obliczania nadwyżki dochodów z opłat i kar za korzystanie ze środowiska przekazywanej corocznie do właściwych wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Wskazano na rozbieżność pomiędzy zapisami art. 404 POŚ, a sposobem obliczania nadwyżki wskazanym w załączniku nr 1 do sprawozdania OŚ-4p za 2013 r., opublikowanym w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 września 2013 r. w sprawie *określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na 2013 rok*¹⁷. Uzasadniano, iż brak jednoznacznego zgodnego zapisu pomiędzy ustawą a rozporządzeniem generuje rozbieżne stanowiska różnych instytucji, a tym samym problemy powiatów i gmin w prawidłowym wypełnianiu obowiązków, wynikających z ustawy jak i rozporządzenia. W piśmie do Prezesa Rady Ministrów podkreślono dodatkowo, iż brak w załączniku nr 1 do sprawozdania OŚ-4p za 2014 r. zmiany sposobu obliczania nadwyżki spowoduje nieproporcjonalnie wysoki wzrost wydatków z tytułu nadwyżki za rok 2014, co w przypadku Powiatu Kozienickiego grozi rezygnacją z udzielania w 2015 r. gminom z terenu Powiatu dotacji na realizację działań związanych z ochroną środowiska i gospodarką wodną.

¹⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 1342.

¹⁷ Dz. U. poz. 1223 ze zm.

Zastępca Dyrektora Departamentu Prawnego w Ministerstwie Środowiska w odpowiedzi na wystąpienie Starosty Kozienickiego wydał opinię, że we wzorze załącznika nr 1 do sprawozdania OŚ-4p za 2013 r. nieprawidłowo przyjęto, iż w wyliczeniu nadwyżki opłat i kar za rok poprzedni należy uwzględnić rok jeszcze wcześniejszy i dla tej nadwyżki za rok 2013 uwzględniono średnią dochodów z 2012 r. Stosownie do przedmiotowej opinii regulacja rozporządzenia w sprawie określenia wzorów formularzy ma charakter wiążący w zakresie sprawozdawczości, jednak sposób faktycznego obliczania i przekazywania nadwyżki określa regulacja ustawowa jaką jest art. 404 ustawy POŚ i rozporządzenie nie może jej zmieniać.

W związku z powyższą interpretacją w Starostwie Kozienickim skorygowano obliczenie nadwyżki dochodów uzyskanych w 2013 r. stosując średnią krajową dochodów powiatów, z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska, przypadających na jednego mieszkańca opublikowaną w Monitorze Polskim z 2014 r. poz. 324. Korekta spowodowała obowiązek przekazania do Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie kwoty ok. 360,0 tys. zł. Jednak WFOŚiGW w Warszawie zwrócił środki na konto Starostwa informując, że w ocenie Funduszu wiążące dla ustalenia nadwyżki dochodów są wzory formularzy, określone w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów.

Wobec powyższego w Starostwie Kozienickim skorygowano także obliczenie nadwyżki za lata 2011 i 2012, stosując do ich obliczenia średnie krajowe odpowiednio z lat 2010 i 2011. Tym samym WFOŚiGW w Warszawie zwrócił Starostwu w 2015 r. kolejne ponad 250,0 tys. zł.

Natomiast w odpowiedzi na pismo skierowane do Prezesa Rady Ministrów, Starosta Powiatu Kozienickiego uzyskał informację, że rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2014 r. w sprawie *określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2014*¹⁸ jeszcze przed terminem obliczenia nadwyżki za 2014 r. zostało zmienione w zakresie wiersza pierwszego załącznika nr 1 do przywołanych wyżej sprawozdań, w celu doprowadzenia jego zapisów do zgodności z art. 404 ustawy POŚ. Zmiana została wprowadzona rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 marca 2015 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych (...) ¹⁹. W związku z tą zmianą nadwyżka dochodów za rok 2014 obliczona została na podstawie średniej krajowej dochodów gmin i powiatów w 2014 r. (opublikowanej w Monitorze Polskim z 2015 r. poz. 385).

(dowód: akta kontroli str. 285-288; 303-304)

Nadwyżki dochodów z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska przekazywane były na rachunek WFOŚiGW terminowo.

(dowód: akta kontroli str., 1001-1006)

Powiat Kozienicki w kolejnych latach okresu 2010–2017 (do dnia 30 września) dysponował następującą pulą środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska: w 2010 r. – 4.113.124 zł; w 2011 r. – 5.975.273 zł; w 2012 r. – 4.948.733 zł; w 2013 r. – 2.597.916 zł; w 2014 r. – 5.149.032 zł; w 2015 r. – 5.646.860 zł; w 2016 r. – 6.236.433 zł; w 2017 r. (do 30 września) – 5.465.300 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1001-1003)

Powiat Kozienicki w latach 2010–2017 (do dnia 30 września) nie przeznaczał na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej innych środków niż środki uzyskane z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 1001-1003; 1017-1022)

¹⁸ Dz. U. z 2014 r. poz. 415, ze zm.

¹⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 317.

W okresie objętym kontrolą z puli środków pochodzących z kar i opłat za korzystanie ze środowiska wydatkowano łącznie 5.996.143,0 zł, z tego w:

- w 2014 roku – wydatkowano kwotę 2.483.221,0 zł, kwota niewykorzystanych środków pochodzących z kar i opłat za korzystanie ze środowiska, pozostających w dyspozycji Powiatu na koniec roku wyniosła 2.665.811 zł;
- w 2015 roku – wydatkowano kwotę 1.442.990 zł, kwota niewykorzystanych środków pochodzących z kar i opłat za korzystanie ze środowiska, pozostających w dyspozycji Powiatu na koniec roku wyniosła 4.203.870 zł;
- w 2016 roku – wydatkowano kwotę 1.468.470 zł, kwota niewykorzystanych środków pochodzących z kar i opłat za korzystanie ze środowiska, pozostających w dyspozycji Powiatu na koniec roku wyniosła 4.767.963 zł;
- w 2017 r. (do 30 września) – wydatkowano kwotę 601.462,0 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1001-1005)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Po dokonaniu korekty rozliczeń z WFOŚiGW z tytułu nadwyżki za lata 2011 i 2012 nie skorygowano sprawozdań za 2011 r. i 2012 r.

Starosta Kozienicki wyjaśnił, iż „ (...) Brak było podstawy prawnej zobowiązującej do korekty sprawozdań w 2015 roku za rok 2011 i za rok 2012, sprawozdanie OŚ-4p za rok 2014 nie zostało skorygowane ponieważ kompensata wzajemnych należności i zobowiązań dotyczyła roku 2011 i 2012. W 2014 roku nie było wpłaty do WFOŚiGW w Warszawie nadwyżki dochodów budżetu powiatu pochodzących z opłat i kar środowiskowych za 2013 rok”. (...) „W związku z podpisanym Porozumieniem pomiędzy Powiatem Kozienickim a WFOŚiGW w dniu 29.06.2015 roku i wpłatą na rachunek WFOŚiGW kwoty 1.231.044,00 zł zamiast 1.483.105,94 zł (dotyczącej nadwyżki za 2014 rok wg wyliczeń dokonanych w Załączniku Nr 1 do sprawozdania OŚ-4p za 2014 rok) wyjaśniam, że Starosta Kozienicki nie składał do Marszałka Województwa wyjaśnienia w kwestii różnicy pomiędzy kwotą wpłaconej nadwyżki, a wartością wynikającą z Załącznika Nr 1 do sprawozdania OŚ-4p za 2014 rok i do sprawozdania OŚ-4p za 2015 rok.”.

(dowód: akta kontroli str. 907-908)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie zapewnienia finansowania zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

3. Legalność, gospodarność i efektywność wydatkowania środków na zadania związane z ochroną środowiska i gospodarką wodną, w tym środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska

Opis stanu
faktycznego

Wydatki na zadania związane z ochroną środowiska i gospodarkę wodną były corocznie uwzględniane w uchwałach budżetowych, podejmowanych przez Radę Powiatu Kozienickiego na poszczególne lata okresu 2014–2017. W uchwałach tych przy wydatkach, których planowanym źródłem finansowania były środki pochodzące z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, stosowano skrót (FOS.)

(dowód: akta kontroli str. 1267-1283)

W trakcie roku budżetowego Rada Powiatu uchwałami dokonywała zmian w budżecie Powiatu. W 2014 r. wprowadzono 24 zmian budżetu w zakresie wydatków ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, w 2015 r. – 25, w 2016 r. – 12, a w 2017 r. – 16. Zmiany dotyczyły m.in. wielkości przyznawanych dotacji, wprowadzania nowych zadań, przesunięcia wielkości dotacji pomiędzy zadaniami.

W uchwałach Rady Powiatu Kozienickiego w sprawie udzielenia pomocy finansowej poszczególnym gminom na realizację zadań w formie dotacji celowej jako podstawę prawną wskazano art. 7a i art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 216 pkt 5 i

art. 220 ust 1 i 2 ustawy o finansach publicznych. W umowach z beneficjentami powoływano się także na art. 403 ust. 4, ust. 5 i ust. 6 POŚ. Nie wskazywano natomiast w ramach jakiego zadania określonego w art. 400a ust. 1 POŚ, z uwzględnieniem katalogu zadań możliwych do realizacji przez powiat, dofinansowywano dane przedsięwzięcie. W uchwałach dotyczących przyznawania gminom pomocy finansowej w formie dotacji celowej na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, nie wskazywano, że źródłem finansowania dotacji są środki pochodzące z opłat i kar za korzystanie ze środowiska.

Starosta Powiatu Kozienickiego wyjaśnił, iż „Umowy dotacji dla wszystkich beneficjentów zostały ujednolicone w 2010 r., i parafowane przez radcę prawnego Urzędu. W podstawie prawnej zaakceptowanej przez Radcę znajduje się odniesienie do art. 403 ust. 1, Poś. Zapisy art. 400a ust. 1 ustawy Poś określają wykaz inwestycji możliwych do finansowania lub dofinansowania a sprawozdanie OS-4p dzieli te zadania na poszczególne działy np.: gospodarka ściekowa i ochrona wód do którego można przypisać kilka pkt. art. 400a ust. 1 np. pkt 2, pkt 5, oraz pkt 38 do 42.

Pomimo braku przypisania odpowiedniego pkt art. 400a Poś w umowach dotacji, weryfikowano wnioski oraz zakresy rzeczowe określone w harmonogramach rzeczowo finansowych pod kątem zgodności z zadaniami, które mogą być finansowane ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska tj art. 400a ust.1 w związku z art. 403 ust. 1 Poś.

Dodatkowo na etapie rozliczenia zadania inwestycyjnego sprawdzano zgodności harmonogramów przed podpisaniem (załącznik do projektu uchwały w sprawie udzielenia pomocy finansowej) i po podpisaniu umowy dotacji (załącznik do rozliczenia umowy dotacji). W umowach nie wskazano art. 400a ust 1 przez niedopatrzenie sugerując się opinią radcy prawnego Urzędu.

Dla potrzeb kontroli sporządzono zestawienia (za okres od 2014 do 2017r.) zadań finansowanych ze środków pochodzących z opłat kar za korzystanie ze środowiska wraz z podstawą prawną tj. art. 400a ust.1 w związku z art. 403 ust. 1 Poś.”.

(dowód: akta kontroli str. 1017-1022,1284-1287)

Środki pochodzące z opłat i kar za korzystanie ze środowiska w okresie 2014–2017 (do dnia 30 września) wydatkowano w łącznej kwocie 5.996.143,1 zł, w tym na dotacje – 4.765.915,1 tys. zł (79,5%).

Udzielono łącznie 50 dotacji, w tym trzy dotacje dla gmin na dofinansowanie kwotą 564.470,0 zł zakupu trzech samochodów ratowniczo-gaśniczych.

Dotacjami dla gmin dofinansowywano głównie budowę sieci wodociągowych, modernizację stacji uzdatniania wody, budowę oczyszczalni przydomowych oraz budowę kanalizacji sanitarnej i kanalizacji deszczowej.

(dowód: akta kontroli str. 560-563, 1017-1022, 1055, 1165)

Poza tym ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska dofinansowano kwotą 47.900,0 zł zakup lekkiego samochodu rozpoznawczo-ratowniczego dla Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej (KP PSP).

Zakup został dokonany na podstawie zawartej z Komendą Wojewódzką Państwowej Straży Pożarnej umowy nr 1/2014 z dnia 11 czerwca 2014 r. w sprawie przekazania środków finansowych na Fundusz Wsparcia PSP z przeznaczeniem dla KP PSP w Kozienicach.

(dowód: akta kontroli str.1055, 1017-1022)

W wyniku wydatkowania z budżetu Powiatu Kozienickiego środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska m.in. wybudowano 25,5 km sieci wodociągowej, 2,9 km sieci kanalizacyjnej (w tym kanalizacji deszczowej); zmodernizowano trzy obiekty stacji uzdatniania wody oraz zmodernizowano trzy ujęcia wody pitnej, przeprowadzono termomodernizację obiektów użyteczności publicznej, w których docieplono 535 m² ścian, sfinansowano wymianę i montaż stolarki okiennej (556,6 m²); zamontowano odnawialne źródła energii o mocy 39 kW, urządzono 1.009 m² terenów zieleni, przygotowano 10 dokumentacji dotyczących m.in. termomodernizacji budynku administracyjnego Starostwa, projektu wykonawczego dla instalacji solarnej ciepłej wody użytkowej. Wykonano

urządzenia ochrony przeciwpowodziowej polegające na rozbiórce istniejącego mostu i budowie w jego miejsce nowego przepustu w ciągu drogi powiatowej nr 1706.

(dowód: akta kontroli str. 995-995a)

W latach 2014–2017 (do 17 listopada) w Starostwie Powiatowym w Kozienicach udzielono 22 zamówień publicznych ze środków uzyskanych z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska, w tym sześć zamówień powyżej progu, po przekroczeniu którego stosuje się ustawę – *Prawo zamówień publicznych*²⁰ (dalej „upzp”), na łączną kwotę: 1.258.608,72 zł.

(dowód: akta kontroli str. 564-588, 875-878)

Analizą objęto cztery postępowania o udzielenie zamówień publicznych, tj.:

- Udzielone w 2014 r. zamówienie na „Termomodernizację budynku Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Kozienicach” (wartość umowy: 239.503,65 zł.). Zadanie wykonywane przez Starostwo Powiatowe w Kozienicach jako właściciela budynku.

(dowód: akta kontroli str. 622-656)

- Udzielone w 2015 r. zamówienie na „Zainstalowanie odnawialnych źródeł energii w Placówce Socjalizacyjnej PANDA oraz zainstalowanie odnawialnego źródła energii wraz ze zmianą systemu zarządzania energią elektryczną na oszczędny w hali obróbki drewna w Zespole Szkół Drzewnych w Garbatce Letnisko” (wartość umowy: 7.380,00 zł). Pomimo tak sformułowanego tytułu zamówienia dotyczyło ono wykonania audytów energetycznych na zainstalowanie odnawialnych źródeł energii.

Starosta Powiatu Kozienickiego wyjaśnił, iż „W zapytaniu ofertowym podano, iż w ramach zadania docelowego pod nazwą: „Zainstalowanie odnawialnych źródeł energii odnawialnej w Placówce Socjalizacyjnej Panda oraz Zainstalowanie odnawialnego źródła energii odnawialnej wraz ze zmianą systemu zarządzania energią elektryczną na oszczędny w hali obróbki drewna w Zespole Szkół Drzewnych w Garbatce-Letnisko”. Zamawiający żądał od Wykonawcy złożenia oferty na wykonanie audytów energetycznych, kosztorysów oraz programu funkcjonalno-użytkowego.

Nazwa zadania w przedmiotowym zapytaniu ofertowym tj. „Zainstalowanie odnawialnych źródeł energii odnawialnej w Placówce Socjalizacyjnej Panda oraz Zainstalowanie odnawialnego źródła energii odnawialnej wraz ze zmianą systemu zarządzania energią elektryczną na oszczędny w hali obróbki drewna w Zespole Szkół Drzewnych w Garbatce-Letnisko” została ujęta w sposób nieo określony (w nazwie zadania nie podano, iż dotyczy ono wykonania audytów energetycznych, kosztorysów oraz programu funkcjonalno-użytkowego) choć tożsamy z nazwą całościową zadania jakie przyjęto w budżecie Powiatu”.

(dowód: akta kontroli str. 589-608)

- Udzielone w 2016 r. zamówienie na „Urządzenie terenów zieleni w Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Kozienicach” – część I – budowa ogrodzenia terenu (wartość umowy 58.530,14 zł).

(dowód: akta kontroli str. 622-656, 1018)

- Udzielone w 2017 r. zamówienie na „Przebudowę i rozbudowę Domu Pomocy Społecznej dla Dorosłych w Kozienicach wraz z zagospodarowaniem terenu – audyt energetyczny dla termomodernizacji i odnawialnych źródeł energii, program funkcjonalno-użytkowy” (wartość umowy: 29.889,00 zł, z czego udział środków pochodzących z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska wyniósł 13.991,59 zł).

(dowód: akta kontroli str. 609-621, 1017)

Analiza ww. zamówień nie wykazała naruszeń przepisów upzp i uregulowań wewnętrznych obowiązujących w Starostwie Powiatowym w Kozienicach.

²⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.

Spośród 50 udzielonych dotacji, badaniem szczegółowym objęto dokumentację czterech dotacji, udzielonych w latach 2014–2017 (do 30 września) na następujące zadania:

- budowę centrum kulturalno-artystycznego w Kozienicach – dwie dotacje udzielone w 2014 r. i 2015 r. odpowiednio na montaż stolarki okiennej (600,0 tys. zł) oraz na wykonanie instalacji fotowoltaicznej (400,0 tys. zł);
- budowę i rozbudowę energooszczędnego oświetlenia ulicznego na terenie Gminy Kozienice – dotacja w kwocie 200,0 tys. zł udzielona w 2016 r.;
- budowę sieci wodociągowej w miejscowości Józefów-Zieleniec, gmina Głowaczów – dotacja w kwocie 190,0 tys. zł udzielona w 2017 r.

(dowód: akta kontroli str.316-393,.1150-1164)

Rada Powiatu Kozienickiego nie podjęła uchwały, o której mowa w art. 403 ust. 5 POŚ, tj. uchwały określającej zasady udzielania dotacji celowych, o których mowa w art. 403 ust. 4 POŚ. Należy jednak podkreślić, że ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska nie były udzielane dotacje dla podmiotów wymienionych w art. 403 ust. 4 POŚ.

(dowód: akta kontroli str. 168-187)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Z budżetu Powiatu ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska w latach 2015-2017 (30 września) udzielono trzem gminom dotacji w łącznej kwocie 564.470,42 zł na dofinansowanie zakupu samochodów ratowniczo-gaśniczych dla Ochotniczych Straży Pożarnych w Magnuszewie, Głowaczowie i Grabowie nad Pilicą.

(dowód: akta kontroli str. 560-563)

Dofinansowanie zakupu samochodów ratowniczo-gaśniczych nie mieści się w określonym w art. 403 ust. 1 POŚ katalogu zadań możliwych do sfinansowania przez powiat ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska. Zakup samochodów został zakwalifikowany jako finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie wymienionym w art. 400a ust. 1 pkt 42, podczas gdy zakup tych samochodów był związany z zadaniem określonym w art. 400a ust. 1 pkt 17 POŚ lub zadaniem określonym w art. 400a ust. 1 pkt 36 POŚ, tj. zadaniami, których finansowanie ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska zgodnie z art. 403 ust. 1 POŚ nie należało do powiatu.

Starosta Powiatu Kozienickiego wyjaśnił, iż „Zgodnie z wnioskami i uzasadnieniami przedłożonymi przez poszczególne Gminy Zarząd Powiatu brał pod uwagę poza potrzebami wynikającymi z wniosków, charakter i uwarunkowania terytorialne poszczególnych Gmin.

Coraz silniejsza presja ludzi na środowisko naturalne (powstawanie nowej, zabudowy mieszkaniowej, modernizacja i rozbudowa dróg lokalnych i ponadlokalnych, zwiększona penetracja lasów, terenów nadrzecznych) powoduje powstanie zagrożeń dla środowiska. W ramach zrównoważonego rozwoju Powiatu oraz Gmin niezbędne jest zapewnienie możliwości szybkiego reagowania na powstałe zagrożenia powstałe z przyczyn człowieka (czynniki biotyczne) oraz spowodowane przez naturę (czynniki abiotyczne – np. wiatry o charakterze huraganowym, gradobicia które wystąpiły w 2015r., na części gm. Głowaczów, Grabów n/Pilicą, Magnuszew, Kozienice). W zakresie ochrony wód i potencjalnego zagrożenia ziemi na terenie Powiatu występowały tego typu zjawiska (tj. zlokalizowano nielegalny magazyn z odpadami niebezpiecznymi – 2010r., zlokalizowano beczki z nieznaną substancją zatopione w zbiorniku wodnym – 2012r., czy wypadek spowodowany przez osobę fizyczną tj.: zanieczyszczenie zbiornika śródpolnego olejem napędowym – 2007r.). Dodatkowo lokalizacja Gmin Magnuszew, Grabów n/Pilicą, Głowaczów w dolinie rzek Pilicy, Wisły, Radomki oraz sieci urządzeń melioracji podstawowych znajdujących się na terenie w/w gmin w powiązaniu z siecią dróg (lokalnych, ponadlokalnych) stwarza potencjalne dodatkowe zagrożenie dla środowiska wodnego”.

(dowód: akta kontroli str. 885-888)

2. Ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska sfinansowany został w kwocie 47.900,0 zł zakup lekkiego samochodu rozpoznawczo-ratowniczego dla KP PSP.

Zakup został dokonany na podstawie, zawartej z Komendą Wojewódzką Państwowej Straży Pożarnej, umowy nr 1/2014 z dnia 11 czerwca 2014 r. w sprawie przekazania środków finansowych na Fundusz Wsparcia PSP z przeznaczeniem dla KP PSP w Kozienicach.

Wydatek dokonany na podstawie wymienionej wyżej umowy nie został zakwalifikowany jako dotacja, tylko jako wydatek z § 617 – wpłaty jednostek na państwowy fundusz celowy na finansowanie lub dofinansowanie zadań inwestycyjnych. Paragraf ten obejmuje m.in. wpłaty, o których mowa w art. 19b–19d i 19g ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej²¹. Oznacza to de facto, że powiat, stosownie do art. 19 b wymienionej ustawy, pokrył część kosztów funkcjonowania Państwowej Straży Pożarnej. Tym samym wydatek ten mógł być sfinansowany ze środków powiatu, z wyłączeniem środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska.

Należy także podkreślić, że jak wskazano wyżej, zakup samochodów ratowniczo-gaśniczych nie mieści się w określonym art. 403 ust. 1 POŚ katalogu zadań możliwych do sfinansowania przez powiat ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 942-966)

Skarbnik Powiatu Kozienickiego wyjaśniła, iż „w 2014 roku został sfinansowany zakup lekkiego samochodu rozpoznawczo-ratowniczego w kwocie 47.900,00 zł dla Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Kozienicach ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, na podstawie podjętej przez Radę Powiatu uchwały budżetowej na 2014 rok ze zmianami – przedstawionej przez Zarząd Powiatu. Wydatek został zakwalifikowany do paragrafu 6170 – Wpłaty jednostek na państwowy fundusz celowy na finansowanie lub dofinansowanie zadań inwestycyjnych zgodnie z klasyfikacją budżetową i na podstawie ustawy o Państwowej Straży Pożarnej. Zgodnie z interpretacją prawną wydatek nie mógł być zakwalifikowany jako dotacja, o czym stanowiła umowa zawarta z Komendą Wojewódzką Państwowej Straży Pożarnej zawierająca zasady rozliczania środków.”.

(dowód: akta kontroli str. 938-990)

Starosta Powiatu Kozienickiego wyjaśnił, że „(...) Nadmienić należy że na terenie powiatu znajduje się 74 km wałów rz. Wisły co stanowi 18,89% wszystkich wałów wiślanych w województwie mazowieckim, dodatkowo na rzekach Zagożdżonca (7,5 km wałów), Radomce (1,75 km) Pilicy (1,0 km) łączna długość obwałowań to 84,25 km. Powiat Kozienicki dodatkowo charakteryzuje się dużym zalesieniem które wynosi 31,8% (przy lesistości Mazowsza 23,3%). Dopuszczenie KP PSP w Kozienicach w lekki samochód rozpoznawczo – gaśniczy przy takich uwarunkowaniach terytorialnych poza w/w przyczynami było niezbędne w celu zapewnienia i zachowania zrównoważonego rozwoju poszczególnych gmin jak i Powiatu. W mojej ocenie jako Starosty Powiatu od 2015r., wydatek ten powinien być pokryty z budżetu powiatu, w związku z czym dokonane zostaną korekty w sprawozdaniach za rok 2017 i kwota 47.900,- zł zostanie wprowadzona jako środki niewykorzystane z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska w sprawozdaniu OŚ-4p. Jednocześnie wnioskujemy o zmianę przepisów (uszczegółowienie) ustawy Poś tj. art. 403 ust 1 o dodanie do zadań które mogą być finansowane ze środków powiatu o pkt 19 art. 400a ust 1 w zakresie wspierania zadań związanych z nadzwyczajnymi zagrożeniami.”.

(dowód: akta kontroli str.1299-1302)

3. W Starostwie Powiatowym sfinansowano ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska kurs brakarski, prowadzony w dniach 18-27 listopada 2015 r. dla pracownika Starostwa na kwotę 3.298,25 zł.

(dowód: akta kontroli str. 394-400)

²¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1204, ze zm.

Starosta Powiatu Kozienickiego wyjaśnił, iż „Wydatkowanie funduszy pochodzących z opłat i kar w zakresie edukacji ekologicznej (zgodnie z art. 400a ust. 1 pkt 32 ustawy Poś – edukację ekologiczną oraz propagowanie działań proekologicznych i zasady zrównoważonego rozwoju) na udział Pracownika ds. lasów niepaństwowych w kursie brakarskim związane było z koniecznością zapewnienia mieszkańcom powiatu kozienickiego (właścicielom lasów nie stanowiących własności Skarbu Państwa) osoby, która oprócz prowadzenia cechowania drewna i wydawania świadectw legalizacji drewna będzie mogła udzielić informacji, udzielić pomocy merytorycznej, w sprawach związanych z gospodarką leśną w ramach zrównoważonego rozwoju. Jednocześnie osoby, która ma bezpośredni kontakt z właścicielami lasów i jest jedyną która może wpłynąć na racjonalną gospodarkę leśną a jednocześnie wytłumaczyć ciążące na nich obowiązki wynikające z ustawy o lasach jak również ograniczeń wynikających z Zarządzenia Nr 13 Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 31 marca 2014r., w sprawie ustalenia planu zadań ochronnych dla Obszaru Natura 2000 Ostoja Kozienicka PLB140013 (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2014 poz. 2014), Zarządzenia Nr 16 Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 9 kwietnia 2014r., w sprawie ustalenia planu zadań ochronnych dla Obszaru Natura 2000 Puszcza Kozienicka PLB140013 (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2014 poz. 3829) oraz zapewnić przestrzeganie w/w przepisów prawa.”.

(dowód: akta kontroli str. 885)

W ocenie NIK, kurs był potrzebny pracownikowi do wykonywania jego obowiązków służbowych, w związku z tym powinien on zostać sfinansowany z innych środków niż środki z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, w ramach wydatków na szkolenia pracowników.

4. Ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska sfinansowano w kwocie 980,0 zł zakup statuetek i metalowych tabliczek grawerskich na „55 wystawę – Sprzedaż Ogierów Rasy Polski Koń Zimnokrwisty”, która odbyła się w Skaryszewie w dniu 19 września 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 401-406, 886)

Starosta Powiatu Kozienickiego wyjaśnił, iż „W ramach zrównoważonego rozwoju Starostwo Powiatowe w Kozienicach propaguje utrzymanie i zwiększenie pogłowia hodowlanych koni ras zimnokrwistych na terenie powiatu.

W ramach wystawy – Sprzedaży Ogierów Rasy Polski Koń Zimnokrwisty dokonywana jest ocena przydatności ogierów do hodowli (do wpisu do ksiąg stadnych) jak również typowanie osobników, które mogą służyć do odtworzenia koni w typie Sztumskich i Sokulskich a tym samym zwiększenia bioróżnorodności i odtworzenia fenotypu w/w ras.

Od dnia 5 stycznia 2010 roku na stronach internetowych Instytutu Zootechniki Państwowego Instytutu Badawczego www.bioroznorodnosc.izoo.krakow.pl/konie zamieszczono znowelizowane programy ochrony koni ras: małopolskiej, wielkopolskiej, śląskiej, konik polski, huculskiej, oraz koni w typie sokólskim i sztumskim.

Uhonorowanie wystawców - hodowców jest podziękowaniem za trud wniesiony w utrzymanie dotychczasowego stanu pogłowia koni hodowlanych jak również ciągłą pracę nad poprawą genetycznej puli koni zimnokrwistych.

Dla obserwatorów (w tym dzieci, młodzieży) odwiedzających wystawę – aukcję jest to jedno z niewielu miejsc gdzie można zobaczyć z bliska te zwierzęta”.

(dowód: akta kontroli str. 885-888, 901)

W ocenie NIK, działania związane z ww. wydarzeniem nie kwalifikują się do finansowania środkami pochodzącymi z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, bowiem nie wpisują się one w zadania związane z ochroną środowiska w zakresie edukacji ekologicznej (art. 400a ust. 1 pkt 32 POŚ).

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Starostwa Powiatowego w Kozienicach w zakresie legalności, gospodarności i efektywności wydatkowania środków na zadania związane z ochroną środowiska

i gospodarką wodną, w tym środków uzyskanych z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska.

4. Sposób ewidencjonowania w księgach rachunkowych dochodów pochodzących z opłat i kar środowiskowych oraz wydatków na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, a także sporządzanie sprawozdawczości statystycznej w zakresie gospodarowania dochodami pochodzącymi z opłat i kar środowiskowych

Opis stanu faktycznego

Wpływy z opłat i kar za korzystanie ze środowiska klasyfikowano w Starostwie powiatowym w Kozienicach 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*²², tj. w dziale 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska”, rozdział 90019 „Wpływy i wydatki związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska”, w paragrafie 0690 „Wpływy z różnych opłat”. Prowadzona ewidencja umożliwiała identyfikację wpływów z opłat i kar za korzystanie ze środowiska. Analiza czterech dowodów księgowych dokumentujących uzyskane wpływy z ww. tytułu nie wykazała nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str.687-672, 1288-1298)

Ewidencja księgowa wydatków finansowanych środkami pochodzącymi z opłat i kar za korzystanie ze środowiska w Starostwie Powiatowym w Kozienicach nie była prowadzona w sposób umożliwiający ich zidentyfikowanie.

Kwotę wydatków ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska pracownik Wydziału Budżetowo-Finansowego uzgadniał z pracownikiem Wydziału Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska, w którym ewidencjonowano zadania finansowane z ww. środków. Na tej podstawie sporządzano sprawozdania OŚ-4p, do których dołączane było w każdym roku zestawienie zadań i poniesionych na ich realizację wydatków z wymienionych wyżej środków.

(dowód: akta kontroli str. 278-283, 296-300, 305-308, 309-315, 722-723)

Sprawozdania OŚ-4p za rok 2014, 2015 i 2016 przekazano do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego terminowo. Również terminowo przekazywano właściwym odbiorcom załącznik nr 1 do sprawozdań OŚ-4p.

(dowód: akta kontroli str.1025-1037)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Ewidencja księgowa w Starostwie Powiatowym w Kozienicach nie była prowadzona w sposób umożliwiający zidentyfikowanie wydatków finansowanych ze środków uzyskanych z opłat i kar za korzystanie ze środowiska. Było to konsekwencją nieustalenia w Zakładowym Planie Kont właściwych kont analitycznych do ewidencjonowania wydatków ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 991-992)

Zgodnie z art. 403 ust. 1 POŚ, do zadań własnych powiatów należy finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 18, 21-25, 29, 31, 32 i 38-42 POŚ, w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy. Natomiast § 15 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. *w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających*

²² Dz. U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm.

siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej²³ stanowi, iż zkładowy plan kont powinien zapewniać możliwość sporządzenia sprawozdań finansowych, sprawozdań budżetowych lub innych sprawozdań określonych w odrębnych przepisach.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W sprawozdaniach Oś-4p z gospodarowania dochodami budżetu powiatu pochodzącymi z opłat i kar środowiskowych przeznaczonymi na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej za rok 2014, 2015 i 2016:

- w wierszach odpowiadających „innym jednostkom sektora finansów publicznych” wykazane zostały kwoty odpowiadające wartościom dla zadań własnych, realizowanych przez Powiat, a w wierszach odpowiadających „jednostkom samorządu terytorialnego” zostały wykazane wartości odpowiadające kwotom udzielonych dotacji;
- wierszu „inne wydatki” (wiersz 14 sprawozdań za lata 2014-2015, wiersz 16 sprawozdania za rok 2016), wykazano kwoty wydatkowane na edukację ekologiczną, które powinny być uwzględnione w wierszach odpowiadających „pozostałym dziedzinom”.

(dowód: akta kontroli str. 277, 292, 301-306)

Starosta Powiatu Kozienickiego wyjaśnił, że „W sprawozdaniu Oś-4p do wiersza „inne jednostki sektora finansów publicznych” zostały zaliczone wszystkie jednostki organizacyjne powiatu, którym zostało udzielone wsparcie finansowe z byłego funduszu ochrony środowiska, a w wierszach „jednostki samorządu terytorialnego” zostały wykazane wszystkie dotacje udzielone dla Gmin powiatu kozienickiego – wynikało to z niewłaściwej interpretacji Instrukcji dotyczącej sporządzania sprawozdania Oś-4p. Od następnego okresu sprawozdawczego ww. sprawozdanie będzie sporządzane prawidłowo (...) Kwoty wydatków przeznaczone na edukację ekologiczną ujmowane były w wierszu „inne wydatki” zamiast w wierszu „pozostałe dziedziny” przez nieuważną interpretację instrukcji dotyczącej sporządzania sprawozdania Oś-4p. Od następnego okresu sprawozdawczego ww. sprawozdanie będzie sporządzane prawidłowo.”.

(dowód: akta kontroli str.830-833, 839-840)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Starostwa w zakresie sposobu ewidencjonowania w księgach rachunkowych dochodów pochodzących z opłat i kar środowiskowych oraz wydatków na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, a także sporządzania sprawozdawczości statystycznej w zakresie gospodarowania dochodami pochodzącymi z opłat i kar środowiskowych.

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 Kontroli²⁴, wnosi o:

- 1) ustalenie procedur kontroli zarządczej, w tym mechanizmów kontroli zapewniających adekwatną, skuteczną i efektywną kontrolę zarządczą;
- 2) ustalenie w polityce rachunkowości zasad prowadzenia ewidencji księgowej wydatków ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska w sposób umożliwiający ich identyfikację w księgach rachunkowych;
- 3) niewprowadzanie przez Zarząd Powiatu Kozienickiego zmian do uchwalonego przez Radę Powiatu Regulaminu Organizacyjnego Starostwa i spowodowanie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego przez Zarząd Powiatu na podstawie art. 32 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie powiatowym;

²³ Dz. U. z 2017 r. poz. 760.

²⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

- 4) ujęcie w Regulaminie Organizacyjnym Starostwa oraz w zakresach obowiązków pracowników, zadań dotyczących gospodarowania środkami z opłat i kar za korzystanie ze środowiska;
- 5) wyeliminowanie przypadków wydatkowania środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska na finansowanie innych zadań niż określone w art. 403 ust. 1 POŚ;
- 6) opracowanie projektu programu ochrony środowiska dla Starostwa Powiatowego w Koźlenicach i sporządzanie raportów z jego realizacji;
- 7) przeprowadzanie kontroli terenowych sposobu wykorzystania przez beneficjentów dotacji, udzielonych ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem kontroli trwałości dofinansowywanych przedsięwzięć.

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 dyrektora Departamentu Środowiska Najwyższej Izby Kontroli.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 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 29 listopada 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska

Dyrektor
Anna Krzywicka

Kontroler:

Władysława Siekierska-Szarejko
gł. specjalista k.p.