



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Środowiska

KSI.410.005.03.2017

P/17/050

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/17/050 – Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej przez powiaty i gminy
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	1. Monika Skrzypiec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/44/2017 z dnia 13 września 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Urszula Rudzińska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/53/2017 z dnia 10 października 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Mińsk Mazowiecki ¹ , ul. Chełmońskiego 14, 05-300 Mińsk Mazowiecki
Kierownik jednostki kontrolowanej	Antoni Janusz Piechoski, Wójt Gminy Mińsk Mazowiecki ² (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości³ działania Gminy Mińsk Mazowiecki⁴ w zakresie finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej w okresie od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 10 listopada 2017 r.⁵

Uzasadnienie oceny ogólnej

W latach 2014–2017 (do dnia 30 września) Gmina realizowała zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej określone w *Strategii Rozwoju Gminy Mińsk Mazowiecki*, *Programie ochrony środowiska dla Gminy Mińsk Mazowiecki*, *Planie gospodarki niskoemisyjnej dla Gminy Mińsk Mazowiecki*, *Programie usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest dla Gminy Mińsk Mazowiecki* oraz *Programie rewitalizacji Gminy Mińsk Mazowiecki*. W latach 2010–2017 (do dnia 30 września) Gmina wydatkowała wszystkie środki pochodzące z kar i opłat środowiskowych, w tym z opłat i kar za korzystanie ze środowiska⁶, na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej obejmowało wyłącznie zadania pozostające w kompetencji gminy, zgodnie z celami wskazanymi w art. 403 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska*⁷ (dalej: „ustawa POŚ”), a planowane i realizowane zadania służyły poprawie warunków życia mieszkańców i stanu środowiska. Ewidencja księgowa dochodów z tytułu opłat i kar za korzystanie ze

¹ Dalej: „Urząd” lub „Urząd Gminy”.

² Dalej: „Wójt”.

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

⁴ Dalej: „Gmina”.

⁵ W przypadku obszaru związanego z zapewnieniem finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej w odpowiedniej wysokości, kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2010 r.

⁶ 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 gmin.

⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.

środowiska była prowadzona prawidłowo, natomiast sposób prowadzenia ewidencji wydatków uniemożliwiał zidentyfikowanie tych wydatków, dla których źródłem finansowania były opłaty i kary za korzystanie ze środowiska. Udzielanie dotacji celowych Gminnemu Zakładowi Gospodarki Komunalnej w Mińsku Mazowieckim na realizację zadań własnych Gminy w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie było poprzedzone zawarciem umowy. Dla obszaru związanego z finansowaniem ochrony środowiska i gospodarki wodnej w Urzędzie nie zapewniono funkcjonowania skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, a ustanowione mechanizmy kontroli zarządczej nie stanowiły wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w tym obszarze.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zasady finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz adekwatność, skuteczność i efektywność ustalonych procedur

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą komórką organizacyjną Urzędu właściwą do prowadzenia spraw z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu nadanym zarządzeniami Wójta⁸, był Referat Inwestycyjny (dalej: „RI”). W RI zatrudnionych było trzech pracowników, których zakresy obowiązków obejmowały zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, tj.: inspektor do spraw ochrony środowiska i gospodarki wodnej⁹, inspektor do spraw gospodarki odpadami i ochrony środowiska, a także inspektor do spraw ochrony zwierząt i przyrody oraz kontroli na terenie Gminy w zakresie zadań wykonywanych przez Gminę. Do obowiązków tych pracowników należały m.in.: nadzór nad sporządzaniem i aktualizowaniem gminnego programu ochrony środowiska, dokonywanie analiz dochodów, wstępne planowanie zadań i wydatków, prowadzenie spraw dotyczących opłat za korzystanie ze środowiska oraz realizacja zadań w zakresie udzielania dotacji celowych na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków oraz prowadzenie spraw związanych z unieszkodliwianiem wyrobów zawierających azbest. Do zadań RI należało także prowadzenie spraw dotyczących zamówień publicznych, jak również pozyskiwanie środków z funduszy unijnych i innych funduszy z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Zapewnienie właściwej realizacji budżetu Gminy i obsługi finansowo-księgowej Urzędu Gminy, w tym w zakresie dochodów z tytułu opłat i kar środowiskowych oraz wydatków na ochronę środowiska i gospodarkę wodną, należało do Referatu Budżetu i Finansów (dalej: „RBF”) kierowanego przez Skarbnika Gminy (dalej: „Skarbnik”).

Osoby wykonujące zadania związane z finansowaniem ochrony środowiska i gospodarki wodnej posiadały aktualne zakresy obowiązków, w których określono wykonywane przez nie zadania.

Audyt wewnętrzny był zatrudniony w Urzędzie od dnia 22 września 2014 r. na podstawie umowy zlecenia. Stanowisko to zostało wyodrębnione w strukturze organizacyjnej Urzędu zarządzeniem Wójta Nr 101/2015.

W okresie objętym kontrolą organizację kontroli zarządczej w Urzędzie określały zarządzenia Wójta: Nr 4/2010 z dnia 18 lutego 2010 r. *w sprawie określenia sposobu prowadzenia kontroli zarządczej w Urzędzie Gminy Mińsk Mazowiecki*

⁸ Nr 50/2007 z dnia 28 listopada 2007 r. oraz Nr 101/2015 z dnia 30 grudnia 2015 r.

⁹ Do dnia 2 stycznia 2017 r. zatrudniony na stanowisku młodszego referenta do spraw ochrony środowiska i planowania przestrzennego.

i jednostkach organizacyjnych Gminy oraz zasad jej koordynacji i Nr 101/2014 z dnia 31 grudnia 2014 r. w sprawie kontroli zarządczej w Gminie Mińsk Mazowiecki.

(dowód: akta kontroli str. 5-6, 11-132, 145-172, 188-225, 276, 449-456, 602-630)

W *Zakładowym wykazie kont dla budżetu jednostki Urzędu Gminy*, stanowiącym załącznik Nr 3 do zarządzenia Nr 28/2012 Wójta Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 30 kwietnia 2012 r. w sprawie *polityki rachunkowości dla budżetu Gminy i Urzędu Gminy Mińsk Mazowiecki* (dalej: „Zakładowy wykaz kont”), wchodzącym w skład dokumentacji systemu kontroli zarządczej, wyodrębniono konta analityczne dla dochodów z tytułu opłat i kar środowiskowych, w tym opłat i kar za korzystanie ze środowiska, odpowiadające podziałkom klasyfikacji budżetowej. W Zakładowym wykazie kont nie wskazano natomiast kont analitycznych umożliwiających zidentyfikowanie wydatków ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska. Szczegółowy opis w tym zakresie zamieszczono w pkt 4. części III niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 182-183)

W rocznych planach działalności Urzędu nie wskazywano poszczególnych zadań dotyczących ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Zadania inwestycyjne z tego zakresu, wraz z wysokością finansowania i jego źródłami, były uwzględniane w sporządzanym corocznie planie wydatków inwestycyjnych, stanowiącym załącznik (tabela nr 3) do uchwał budżetowych na poszczególne lata okresu objętego kontrolą. W planach tych nie określono mierników realizacji zadań.

(dowód: akta kontroli str. 184-185, 579-583)

Zgodnie z polityką zarządzania ryzykiem, stanowiącą załącznik do zarządzenia Wójta Nr 101/2014, za coroczną identyfikację i analizę ryzyk w komórkach organizacyjnych Urzędu odpowiadali ich kierownicy. Na podstawie opracowanych przez nich rejestrów ryzyk audytor wewnętrzny sporządził zbiorcze rejestry ryzyk dla Urzędu na rok 2015, 2016 i 2017, zatwierdzone następnie przez Wójta. W tych rejestrach nie wskazano ryzyk w obszarze związanym z finansowaniem ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Elementem oceny skuteczności systemu kontroli zarządczej w Urzędzie było, zgodnie z zarządzeniem Nr 101/2014, składanie Wójtowi oświadczeń o stanie kontroli zarządczej przez kierowników komórek organizacyjnych, w tym przez kierowników Referatów Budżetu i Finansów oraz Inwestycyjnego, których pracownicy wykonywali obowiązki dotyczące finansowania zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. W Urzędzie nie została wydzielona komórka do spraw kontroli wewnętrznej. Jak wyjaśnił Wójt: „w Urzędzie nie ma komórki kontroli, dlatego nie ma kontroli wewnętrznej kończącej się protokołem, natomiast każdy kierownik referatu ma za zadanie nadzór nad pracownikami i wykonywanymi przez nich działaniami, także w obszarze ochrony środowiska i gospodarki wodnej.”

(dowód: akta kontroli str. 214-225, 597-600, 602-687, 795-812)

Realizacja zadań z zakresu finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie była w okresie objętym kontrolą przedmiotem audytu wewnętrznego. W planach audytu na poszczególne lata okresu 2015–2017 Audytor wewnętrzny zidentyfikował 17 obszarów ryzyka, w tym obszar pn. „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska”. Plany te, zatwierdzone przez Wójta, przewidywały objęcie audytem (w ramach tzw. zadania zapewnającego) jednego z 17 obszarów rocznie. Zgodnie z ww. planami audytu obszar pn. „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska” nie był przewidziany do objęcia audytem wewnętrznym w latach 2015–2017. W planach audytu na rok 2016 i 2017, opracowanych na podstawie rozporządzenia Ministra

Finansów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu¹⁰, określono m.in. tzw. budżet czasu komórki audytu wewnętrznego wyrażony w osobodniach (126 osobodni w 2016 r. i 125 osobodni w 2017 r.).

(dowód: akta kontroli str. 188-213)

Komisja Rewizyjna przeprowadziła dziewięć kontroli w tym zakresie, z czego osiem dotyczyło zamówień publicznych, a jedna realizacji zadań inwestycyjnych. Kontrole te nie wykazały nieprawidłowości.

W okresie objętym kontrolą Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie (dalej: „WFOŚiGW”) przeprowadził w Urzędzie trzy kontrole realizacji postanowień umów na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (tj. jednej umowy na usuwanie wyrobów zawierających azbest i dwóch umów na budowę kanalizacji sanitarnej). Poza tym Mazowiecka Jednostka Wdrażania Programów Unijnych przeprowadziła jedną kontrolę w zakresie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na zadanie dotyczące termomodernizacji budynków użyteczności publicznej. Instytucje te nie stwierdziły nieprawidłowości w kontrolowanym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 226-250, 850)

Cele i zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, przewidziane do realizacji na terenie Gminy, wskazano w następujących dokumentach przyjętych uchwałami Rady Gminy Mińsk Mazowiecki (dalej: „Rada Gminy”):

- *Strategii Rozwoju Gminy Mińsk Mazowiecki na lata 2005–2020*, przyjętej uchwałą Nr XXIV/443/05 z dnia 10 lutego 2005 r.;
- *Programie usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest na lata 2009–2032 dla Gminy Mińsk Mazowiecki*, przyjętym uchwałą Nr XXXI/166/09 z dnia 28 grudnia 2009 r.;
- *Programie ochrony środowiska dla Gminy Mińsk Mazowiecki na lata 2012–2015 z uwzględnieniem lat 2016–2019*, zaktualizowanym uchwałą Nr XXIII/199/12 z dnia 28 grudnia 2012 r.;
- *Strategii Rozwoju Gminy Mińsk Mazowiecki na lata 2015–2025*, przyjętej uchwałą Nr XXIV/443/05 z dnia 17 grudnia 2015 r.;
- *Planie gospodarki niskoemisyjnej dla Gminy Mińsk Mazowiecki na lata 2015–2020*, przyjętym uchwałą Nr XII/80/15 z dnia 19 listopada 2015 r., zmienionym uchwałą Nr XIX/126/16 z dnia 14 kwietnia 2016 r.;
- *Programie rewitalizacji Gminy Mińsk Mazowiecki na lata 2016–2022+*, przyjętym uchwałą Nr XXVIII/202/17 z dnia 26 stycznia 2017 r.

Planowane zadania dotyczyły: budowy sieci kanalizacyjnej i wodociągowej, uporządkowania gospodarki ściekowej (przydomowe oczyszczalnie), modernizacji sieci wodociągowej, stacji uzdatniania wody i ujęć wody, instalacji urządzeń służących wykorzystaniu odnawialnych źródeł energii w budynkach gminnych i prywatnych, termomodernizacji budynków użyteczności publicznej, wymiany pieców węglowych w gospodarstwach domowych oraz gospodarki odpadami, w tym usuwania wyrobów zawierających azbest. Zadania te zaplanowano jako długoterminowe (tj. o kilkuletnich okresach realizacji).

(dowód: akta kontroli str. 7-8, 186-187, 849)

¹⁰ Dz. U. z 2015 r. poz. 1480, ze zm.

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

W Urzędzie, w okresie objętym kontrolą, w obszarze związanym z finansowaniem ochrony środowiska i gospodarki wodnej, nie zapewniono funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, a ustalone w Urzędzie mechanizmy kontroli zarządczej nie stanowiły wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości. Przyczyną takiego stanu był m.in. fakt niezidentyfikowania ryzyk we wskazanym wyżej obszarze.

Zgodnie z zarządzeniem Nr 101/2014 Wójta Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 31 grudnia 2014 r. w sprawie kontroli zarządczej w Gminie Mińsk Mazowiecki, kierownicy komórek organizacyjnych Urzędu, w tym Skarbnik pełniący funkcję Kierownika RBF, zobowiązani byli m.in. do realizacji procesu zarządzania ryzykiem zgodnie z *Polityką zarządzania ryzykiem*, stanowiącą załącznik nr 3 do ww. zarządzenia, w tym opracowania rejestru ryzyk dla swojej komórki organizacyjnej, dokonywania rocznej samooceny systemu kontroli zarządczej oraz składania Wójtowi do dnia 31 stycznia każdego roku oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za rok poprzedni.

Opracowane przez Skarbnika rejestry ryzyk dla RBF na rok 2015, 2016 i 2017 nie zawierały ryzyka nierzetelnego sporządzania i nieterminowego przekazywania do właściwych organów/instytucji sprawozdań statystycznych OŚ-4g i Załącznika nr 1 do ww. sprawozdań, pomimo iż w latach 2015–2016 miały miejsce przypadki takich opóźnień. Ponadto w oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej w RBF za rok 2015 i 2016 Skarbnik zadeklarowała, że w Referacie tym w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza.

(dowód: akta kontroli str. 275, 313-334, 501-507, 647-661)

Jak wyjaśniła Skarbnik: „ryzyko nieterminowego przekazania sprawozdania OŚ-4g i załącznika nr 1 do OŚ-4g do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego, które miało miejsce jednorazowo w 2015 i jednorazowo w 2016 roku, nie zostało uwzględnione w rejestrach ryzyka, ponieważ dokonując jego oceny ustalono, że prawdopodobieństwo jego wystąpienia jest małe zaś wpływ ryzyka na realizację celów można określić jako nieznaczny.

Zdarzenie to wystąpiło jednorazowo w roku i w stosunku do ilości sporządzanych sprawozdań w referacie finansowo-księgowym w danym roku, stanowi znikomy procent. Wszystkie inne sprawozdania były przekazywane w terminie. Poza tym, nieterminowe przekazanie sprawozdania nie rodziło żadnych skutków finansowych, ponieważ sporządzone było rzetelnie.

Ocena ryzyka dokonana była w oparciu o „Politykę zarządzania ryzykiem”, stanowiącą załącznik nr 3 do Zarządzenia nr 101/2014 Wójta Gminy z dnia 31 grudnia 2014 roku w sprawie kontroli zarządczej Gminy Mińsk Mazowiecki. Na podstawie tych przepisów ustalono, że nieterminowe przekazanie sprawozdania stanowi ryzyko o niskiej istotności, które należy traktować jako ryzyko akceptowalne, z koniecznością monitorowania.

Decyzje dotyczące reakcji na ryzyko o niskiej istotności podejmuje kierownik komórki organizacyjnej. W związku z tym podjęte zostały działania w ramach referatu, polegające na tym, aby w okresie spiętrzenia się prac związanych z zakończeniem roku budżetowego tak zorganizować pracę pracowników, żeby wszystkie zadania mogły być terminowo wykonane.

Dlatego też w oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej zadeklarowałam, że w Referacie Budżetu i Finansów funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza, w wystarczającym stopniu.”.

(dowód: akta kontroli str. 571-575)

W kwestii weryfikowania prawidłowości procesu identyfikacji i analizy ryzyka oraz rzetelności i zgodności ze stanem faktycznym oświadczeń o stanie kontroli zarządczej składanych przez Skarbnika Wójta wyjaśnił, co następuje: „Prawidłowość procesu identyfikacji i analizy ryzyka w przedkładanych corocznie do zatwierdzenia rejestrach ryzyk Urzędu Gminy Mińsk Mazowiecki jest przeze mnie weryfikowana na podstawie mojego zaangażowania w pracę urzędu i kilkuletniego doświadczenia na stanowisku Wójta Gminy Mińsk Mazowiecki. Z kierownictwem urzędu na bieżąco w trakcie wspólnych narad omawiamy zagrożenia, jakie pojawiają się, bądź mogą się pojawiać w realizacji zadań, które przed nami stoją. Analizuję także sygnały o możliwych ryzykach płynących do mnie od pracowników, bądź osób i instytucji współpracujących z Urzędem. Z racji wielości zadań realizowanych przez urząd, ryzyk w różnych dziedzinach jest wiele, natomiast zadaniem Wójta jest ocenić ich prawdopodobieństwo i istotność wpływu na realizowane przez Urząd działania. Dlatego corocznie analizuję przedkładane mi przez kierownictwo plany działalności urzędu i związany z tym rejestr ryzyk, który przygotowuje audytor wewnętrzny. Corocznie weryfikuję oświadczenia o stanie kontroli zarządczej składane przez kierownictwo urzędu i kierownictwo jednostek organizacyjnych poprzez rozmowy z kierownikami i pracownikami na temat realizacji planów działalności i postawionych zadań referatu, bądź jednostki. Jeśli jakieś zadania nie zostały w pełni zrealizowane wyjaśniam przyczyny tego stanu rzeczy oraz ich charakter, np. wewnętrzny, zewnętrzny, obiektywny.

W zadaniach do realizacji w referacie finansowym za 2015 r. było zadanie: „terminowe sporządzanie rocznych sprawozdań Rb-27S, Rb-27ZZ, Rb-28S, Rb-Z, Rb-N, Rb-50, Rb-WS”. Takie sprawozdania według mojej wiedzy zostały wysłane terminowo. Dlatego uznałem, że oświadczenie jest złożone prawidłowo. Nie miałem wiedzy, że sprawozdanie OŚ-4g w 2015 i 2016 r. zostało wysłane po terminie.”.

(dowód: akta kontroli str. 584-588)

Jednocześnie audyt wewnętrzny nie okazał się wystarczającym wsparciem dla Wójta w zakresie oceny kontroli zarządczej w ww. obszarze. Nie sprzyjało temu również przyjęcie cyklu audytowego, zgodnie z którym każdy z obszarów działalności Urzędu, w tym obszar gospodarki komunalnej i ochrony środowiska, byłby objęty audytem raz na siedemnaście lat.

Audytor wewnętrzny wyjaśnił, że plan audytu na konkretny rok sporządzany jest w oparciu o przeprowadzoną przez niego analizę ryzyka, w trakcie której bierze on pod uwagę wiele czynników, m.in.: obowiązujące przepisy, cele i zadania jednostki, wyniki kontroli zewnętrznych, czas jaki upłynął od ostatniego audytu, uwagi kierownictwa Urzędu, rejestr ryzyk Urzędu i roczny raport dotyczący zarządzania ryzykiem w Urzędzie. Wyniki analiz ryzyka, przeprowadzonych na potrzeby planów audytu na rok 2015, 2016 i 2017, wykazały konieczność przeprowadzenia zadań zapewniających w innym zakresie¹¹ niż finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

(dowód: akta kontroli str. 188-225, 589-593)

W powyższej sprawie Wójt wyjaśnił, że żadne regulacje nie określają „optymalnego” cyklu audytu. Ponadto stwierdził on, że audytor wewnętrzny nie informował go o tym, że procedury zarządzania ryzykiem są niewystarczające dla zapewnienia pełnej identyfikacji ryzyk występujących w Urzędzie Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 594-596)

¹¹ Tj. w zakresie bezpieczeństwa informacji w 2015 i 2017 r., nadzoru merytorycznego i finansowego nad realizacją inwestycji w 2015 r., ustalania wysokości zobowiązań podatkowych w 2016 r. oraz wydawania decyzji administracyjnych w 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu faktycznego

Środki w kwocie 13,1 tys. zł pochodzące ze zlikwidowanego gminnego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej – na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy 20 listopada 2009 r. *o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw*¹² – zostały włączone do dochodów budżetu gminy i przeznaczone w całości na finansowanie zadań z zakresu gospodarki odpadami.

Dochody Gminy z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska wyniosły: 124,7 tys. zł w 2010 r., 684,8 tys. zł w 2011 r., 16,6 tys. zł w 2012 r., 7,7 tys. zł w 2013 r., 229,3 tys. zł w 2014 r., 420,3 tys. zł w 2015 r., 6.385,5 tys. zł w 2016 r. oraz 21,9 tys. zł w pierwszych trzech kwartałach 2017 r. Znaczący wzrost wpływów uzyskanych przez Gminę z ww. tytułu w 2016 r. wynikał z wpłaty w kwocie 6.370,3 tys. zł dokonanej z tytułu usunięcia drzew przez Zakład Inwestycji Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego w Warszawie.

W 2017 r. przekazano terminowo do WFOŚiGW nadwyżkę, o której mowa w art. 404 ust. 1 ustawy POŚ, z tytułu dochodów uzyskanych w roku poprzednim, w kwocie 4.249,9 tys. zł. W pozostałych latach okresu objętego kontrolą w Gminie nie wystąpiła nadwyżka dochodów uzyskanych z opłat i kar za korzystanie ze środowiska. Do obliczenia nadwyżki za rok 2014, 2015 i 2016 przyjmowano średnią krajową dochodów gminy przypadającą na jednego mieszkańca w roku, którego dotyczyła nadwyżka i liczby mieszkańców gminy na koniec tego samego roku, natomiast obliczenia nadwyżki za 2013 r. dokonano z wykorzystaniem średniej krajowej dochodów gminy w 2012 r. oraz liczby mieszkańców na koniec 2013 r.

Pula środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, jaką Gmina dysponowała w poszczególnych latach¹³ wynosiła: 137,8 tys. zł w 2010 r., 684,8 tys. zł w 2011 r., 16,6 tys. zł w 2012 r., 7,7 tys. zł w 2013 r., 229,3 tys. zł w 2014 r., 420,3 tys. zł w 2015 r., 6.385,5 tys. zł w 2016 r. oraz 33,0 tys. zł w 2017 r. (do dnia 30 września).

W latach 2010–2017 (do dnia 30 września) Gmina dysponowała wpływami innymi niż dochody z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska, przeznaczonymi na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej z następujących źródeł:

- środków własnych Gminy¹⁴ w kwocie 37.345,7 tys. zł,
- środków Unii Europejskiej w kwocie 10.465,7 tys. zł,
- WFOŚiGW w kwocie 338,7 tys. zł,
- opłaty produktowej w kwocie 15,3 tys. zł.

W latach 2014–2017 (do dnia 30 września) wydatki Gminy na ochronę środowiska i gospodarkę wodną ze wszystkich źródeł łącznie wyniosły 26.632,3 tys. zł, z tego:

¹² Dz. U. Nr 215, poz. 1664.

¹³ Tj. suma: środków z likwidowanych gminnych i powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, niewykorzystanych w poprzednich latach; wpływów z opłat i kar za korzystanie ze środowiska niewykorzystanych w roku poprzednim; wpływów z opłat i kar za korzystanie ze środowiska w danym roku, pomniejszonych o wartość nadwyżki za rok poprzedni.

¹⁴ Z wyłączeniem opłat i kar za korzystanie ze środowiska oraz wpływów wskazanych w wierszu 6 sprawozdania OŚ-4g (w przypadku sprawozdania za rok 2016 w wierszu 7).

10.978,0 tys. zł w 2014 r., 9.324,7 tys. zł w 2015 r., 5.379,6 tys. zł w 2016 r. i 950,0 tys. zł w 2017 r. (do dnia 30 września).

W tym okresie wydatki Gminy ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska wyniosły 2.807,1 tys. zł, z tego: 229,3 tys. zł w 2014 r., 420,3 tys. zł w 2015 r., 2.124,5 tys. zł w 2016 r. i 33,0 tys. zł w 2017 r. (do dnia 30 września).

W latach 2010–2015 Gmina wydatkowała na ochronę środowiska i gospodarkę wodną wszystkie środki z opłat i kar środowiskowych, jakimi dysponowała w każdym roku tego okresu. W 2016 r. Gmina nie wykorzystwała kwoty 11,1 tys. zł z puli środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska na ten rok wynoszącej 6.385,5 tys. Niewykorzystana część środków z 2016 r. zasilila pulę środków na 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 251-312, 335-343, 491, 564-568, 848)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

W uchwałach budżetowych na poszczególne lata okresu 2014–2017 Rada Gminy określiła kwoty wydatków na ochronę środowiska i gospodarkę wodną. Wydatki na poszczególne zadania inwestycyjne uwzględniano każdorazowo w tabeli nr 3, stanowiącej załącznik do uchwał budżetowych. Zadania wskazane w uchwałach budżetowych były zgodne z zadaniami określonymi w *Strategii Rozwoju Gminy Mińsk Mazowiecki*, *Programie ochrony środowiska dla Gminy Mińsk Mazowiecki*, *Planie gospodarki niskoemisyjnej dla Gminy Mińsk Mazowiecki*, *Programie usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest dla Gminy Mińsk Mazowiecki* oraz *Programie rewitalizacji Gminy Mińsk Mazowiecki*. Wydatkowanie środków było zgodne z ustaleniami uchwał budżetowych oraz planów finansowych przyjętych tymi uchwałami. W poszczególnych latach okresu objętego kontrolą Rada Gminy dokonywała zmian w planach finansowych, w tym również w odniesieniu do zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Przyczyny tych zmian wynikały m.in. z różnicy pomiędzy wartością szacunkową zamówień przyjętą na etapie planowania budżetu a ich wartością wynikającą z umów zawartych z wykonawcami w wyniku rozstrzygnięcia przetargów, uzyskania dofinansowania z innych źródeł, a także większej niż przewidywano liczby wniosków mieszkańców o odpłatne przekazanie Gminie wybudowanych przez nich urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 184-185, 566-568, 601)

W okresie objętym kontrolą zadania własne Gminy z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej były realizowane w Urzędzie Gminy oraz przekazywane do wykonania Gminnemu Zakładowi Gospodarki Komunalnej w Mińsku Mazowieckim (dalej: „GZGK” lub „Gminny Zakład”)¹⁵. Wydatki Urzędu ze wszystkich źródeł na

¹⁵ Samorządowy zakład budżetowy utworzony uchwałą nr VI/56/2003 r. Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 30 kwietnia 2003 r., zmienioną uchwałą nr XXIII/163/16 z dnia 25 sierpnia 2016 r.

zadania własne z tego zakresu wyniosły: 9.880,6 tys. zł w 2014 r., 3.765,5 tys. zł w 2015 r., 612,2 tys. zł w 2016 r. i 234,2 tys. zł w 2017 r. (do dnia 30 września), natomiast środki przekazane GZGK w formie dotacji celowej na realizację ww. zadań własnych Gminy wyniosły: 1.039,4 tys. zł w 2014 r., 5.496,2 tys. zł w 2015 r., 4.708,5 tys. zł w 2016 r. i 681,8 tys. zł w 2017 r. (do dnia 30 września).

(dowód: akta kontroli str. 133-144, 491)

W okresie objętym kontrolą środki pochodzące z opłat i kar za korzystanie ze środowiska wydatkowano na zadania pn.: „*Rozbudowa sieci wodociągowej i kanalizacyjnej na terenie gminy*” w kwocie 229,3 tys. zł w 2014 r., 194,8 tys. zł w 2015 r. i 367,3 tys. zł w 2016 r.; „*Rozwój systemu kanalizacji ściekowej na terenie aglomeracji Mińsk Mazowiecki*” w kwocie 225,4 tys. zł w 2015 r.; „*Budowa kanalizacji sanitarnej w m. Niedziałka Druga i część Starej Niedziałki*” w kwocie 1.736,5 tys. zł w 2016 r. oraz „*Budowa kanalizacji sanitarnej w m. Stare Zakole – część północna i Budy Barcząckie – część zachodnia*” w kwocie 20,7 tys. zł w 2016 r. Wg danych uzyskanych w toku kontroli, w 2017 r. (do dnia 30 września) kwotę 33,0 tys. zł z puli środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska wydatkowano na ochronę wód, przy czym nie wskazano konkretnego zadania sfinansowanego z tych środków. Zgodnie z wyjaśnieniami Skarbnika, analizy źródeł finansowania wydatków na ochronę środowiska oraz ustalenia, na które zadania wykorzystano środki z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska, dokonuje się po zakończeniu roku budżetowego.

Środki pochodzące z opłaty produktowej uzyskane przez Gminę w 2014 r. (tj. wpływy wymienione w wierszu 6 sprawozdania OS-4g) w kwocie 2,3 tys. zł zostały wydatkowane w tym samym roku na zadanie pn. „*Rozbudowa sieci wodociągowej i kanalizacyjnej na terenie gminy*”.

Efektom rzeczowym wydatkowania środków pochodzących z opłat i kar środowiskowych było wybudowanie nowych odcinków sieci wodociągowej i kanalizacyjnej o łącznej długości 2,9 km.

(dowód: akta kontroli str. 445-448a, 487-490, 501-507, 571-578)

W latach 2014–2017 (do dnia zakończenia kontroli) w Urzędzie przeprowadzono łącznie 26 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na zadania dotyczące ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie działała stała komisja przetargowa powołana zarządzeniami Wójta¹⁶. Załącznikiem do tych zarządzeń był regulamin określający tryb pracy tej komisji. Poza tym w Urzędzie obowiązywały ustalone zarządzeniami Wójta¹⁷ regulaminy udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekraczała kwot określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych*¹⁸ (dalej: „upzp”). Spośród 26 postępowań przeprowadzonych w Urzędzie, w siedmiu przypadkach zastosowano tryb przetargu nieograniczonego, 17 postępowań przeprowadzono zgodnie z art. 4 pkt 8 upzp, natomiast dwa postępowania, które dotyczyły zamówień sektorowych na roboty budowlane, przeprowadzono zgodnie z art. 133 ust. 1 upzp, z zastosowaniem przepisów rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu

¹⁶ Nr 18/2011 z dnia 14 kwietnia 2011 r. (zm. zarządzeniami: Nr 62/2011 z dnia 3 października 2011 r. i Nr 53/2013 z dnia 1 sierpnia 2013 r.), Nr 73/2014 z dnia 18 września 2014 r. oraz Nr 4/2016 z dnia 3 lutego 2016 r. (zm. zarządzeniem Nr 98 z dnia 30 grudnia 2016 r.).

¹⁷ Nr 82/2013 z dnia 31 grudnia 2013 r., Nr 29/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. oraz Nr 50/2014 z dnia 28 lipca 2014 r.

¹⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.

konkurencyjnego wyboru wykonawców zadań ujętych w zestawieniu rzeczowo-finansowym operacji i warunków dokonywania zmniejszeń kwot pomocy oraz pomocy technicznej¹⁹, w związku z uzyskaniem dofinansowania z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Obszarów Wiejskich.

Spośród postępowań prowadzonych w Urzędzie Gminy do szczegółowego badania wybrano trzy postępowania, tj. dwa przetargi nieograniczone na realizację zadań pn. „Rozwój systemu kanalizacji ściekowej na terenie aglomeracji Mińsk Mazowiecki” (postępowanie wszczęte w 2014 r., wartość brutto udzielonego zamówienia – 6.356,3 tys. zł) i „Budowa kanalizacji sanitarnej w miejscowości Targówka” (postępowanie wszczęte w 2016 r., wartość brutto udzielonego zamówienia – 1.106,6 tys. zł) oraz jedno postępowanie o udzielenie zamówienia sektorowego (zgodnie z art. 133 ust. 1 upzp) na wykonanie zadania pn. „Budowa sieci wodociągowej w ul. Orzechowej w miejscowości Królewiec gm. Mińsk Mazowiecki” (postępowanie wszczęte w 2017 r., wartość brutto udzielonego zamówienia – 260,8 tys. zł). Postępowania przeprowadzono zgodnie z upzp, z wyjątkiem przetargu na „Budowę kanalizacji sanitarnej w miejscowości Targówka”, które nie spełniało wymogów określonych w art. 41 pkt 10 oraz art. 96 ust. 1 pkt 11 upzp.

(dowód: akta kontroli str. 344-371, 404-444, 457-481, 496-500, 569-570, 688-703, 813-847)

W okresie objętym kontrolą udzielono mieszkańcom Gminy łącznie 51 dotacji celowych na dofinansowanie realizacji przydomowych oczyszczalni ścieków, z tego: 16 dotacji w 2014 r., 15 w 2015 r., 14 w 2016 r. oraz 6 w 2017 r. Zasady udzielania, tryb postępowania przy udzielaniu dotacji celowej na ten cel oraz zasady jej rozliczania regulowały uchwały Rady Gminy²⁰. Uchwały dotyczyły zadania wymienionego w art. 403 ust. 2 ustawy POŚ, przy czym w okresie objętym kontrolą dotacje były udzielane z innych środków niż pochodzące z opłat i kar za korzystanie ze środowiska.

W poszczególnych latach okresu 2014–2017 Wójt udzielił dotacji celowych na realizację zadań własnych Gminy z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej Gminnemu Zakładowi na łączną kwotę 11.925,8 tys. zł, w tym 1.757,2 tys. zł ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska (w 2016 r.). Dotacje te zostały rozliczone w terminie i w prawidłowy sposób. Kontroli wykorzystania dotacji dokonywano na podstawie dokumentacji oraz podczas kontroli w terenie, przeprowadzanych w toku wykonywania zadań i po ich zakończeniu.

(dowód: akta kontroli str. 9-10, 402-403, 482-486, 571-578)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Udzielanie dotacji dla GZGK nie było poprzedzone umową, o której mowa w art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*²¹ (dalej: „uofp”).

Zgodnie z art. 250 uofp zarząd jednostki samorządu terytorialnego udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności: wysokość dotacji; cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na

¹⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 106.

²⁰ Nr w sprawie XVI/116/12 z dnia 23 lutego 2012 r. (zmieniona uchwałami: Nr XVII/127/12 z dnia 12 kwietnia 2012 r., Nr XXIV/219/13 z dnia 14 lutego 2013 r.), Nr XXXVI/301/14 z dnia 27 lutego 2014 r. oraz Nr IX/54/15 z dnia 27 sierpnia 2015 r.

²¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

którego realizację są przekazywane środki dotacji; termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego; termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w dziale V uofp.

W latach 2014–2017 (do dnia 30 września) z budżetu Gminy przekazano GZGK środki, na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (tj. na inwestycje wodno-kanalizacyjne), w ramach dotacji celowej w łącznej kwocie 11.925,9 tys. zł, w tym 1.757,2 tys. zł ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 251-275)

Wójt Gminy wyjaśnił, co następuje: *„Ponieważ GZGK jest samorządowym zakładem budżetowym, nie były zawierane odrębne umowy przed przekazywaniem dotacji. Po uchwaleniu budżetu na dany rok, Gmina zgodnie art. 249 ustawy o finansach publicznych przekazywała do GZGK informację o wysokości dotacji, wykaz zadań, na które dotacja jest przeznaczona oraz termin jej wykorzystania i rozliczenia. Treść takiego pisma praktycznie odpowiada wymogom określonym w art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. W wielu publikacjach autorzy stoją na stanowisku, że w przypadku udzielania dotacji samorządowym zakładom budżetowym nie jest wymagane zawarcie umowy w sprawie udzielenia dotacji. Podpisanie tego dokumentu oznaczałoby, że samorząd zawiera umowy sam z sobą lub z osobą działającą jako pełnomocnik organu wykonawczego. Również kontrola przeprowadzona przez Regionalną Izbę Obrachunkową nie kwestionowała takiego sposobu przekazywania i rozliczania dotacji dla zakładu budżetowego.”*

(dowód: akta kontroli str. 539-563)

Ustawa o finansach publicznych nie przewiduje żadnych wyłączeń stosowania art. 250, w tym także w odniesieniu do samorządowych zakładów budżetowych, dlatego też w ocenie NIK odstąpienie od zawierania z GZGK umów dotacji nie ma uzasadnienia.

2. Postępowanie o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego na realizację zadania pn. *„Budowa kanalizacji sanitarnej w miejscowości Targówka”*, wszczęte w dniu 23 grudnia 2016 r.²², nie spełniało wymogów określonych w art. 96 ust. 1 pkt 11 upzp, gdyż w protokole z postępowania o udzielenie ww. zamówienia publicznego nie podano powodów niedokonania podziału zamówienia na części.

(dowód: akta kontroli str. 365-368, 688-703)

Młodszy referent w Referacie Inwestycyjnym, który sporządził protokół z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wyjaśnił, że powodów niedokonania podziału zamówienia na części nie wpisał do ww. protokołu przez niedopatrzenie. Po wskazaniu tego braku przez kontrolera, w dniu 3 listopada 2017 r. protokół został uzupełniony w punkcie 2 ust. 2 o następującą treść: *„Dzielenie zamówienia nie jest uzasadnione ekonomicznie”*.

(dowód: akta kontroli str. 156-161, 370-371)

Wójt, który w dniu 10 marca 2017 r. zatwierdził protokół z postępowania o udzielenie ww. zamówienia publicznego, wyjaśnił, co następuje: *„Protokół,*

²² Znak sprawy: RI.271.1.17.2016.

o którym mowa (...) został przygotowany przez pracownika, który zastępuje osobę specjalizującą się w prowadzeniu postępowań przetargowych, która w momencie opracowywania dokumentu przebywała na urlopie macierzyńskim. Zapewne z powodu wykonywania bardzo wielu czynności, stosunkowo nowych dla pracownika, powstało niedopatrzenie zauważone w (...) kontroli. Niedopatrzenie to nie zostało zauważone na etapie zatwierdzania protokołu, ponieważ w ciągu każdego dnia pracy urzędu generowane są bardzo duże ilości dokumentów, które wymagają zatwierdzenia i jest bardzo trudnym wychwycenie każdej nieścisłości. Ponadto Wójt dążąc do zachowania efektywności i niskich kosztów działania urzędu, co jest powszechnym oczekiwaniem społecznym, nie jest w stanie zatrudnić kontrolerów jakościowych dla każdego procesu, w którym powstają dokumenty, a sam ma ograniczone możliwości rozpoznania wszystkich przepisów prawnych dotyczących przedkładanych wzorów.”.

(dowód: akta kontroli str. 584-588)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na brak formalny, którym obarczone było ogłoszenie o ww. zamówieniu, opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych (dalej: „BZP”) w dniu 23 grudnia 2016 r., polegający na tym, że w pkt 1.7 w sekcji IV nie wskazano języka/ języków, w jakich powinny być sporządzone oferty, co było niezgodne z wymogiem art. 41 pkt 10 upzp.

Młodszy referent w Referacie Inwestycyjnym odpowiedzialny za wprowadzenie treści ogłoszenia do formularza BZP, wyjaśnił powstanie błędu występowaniem problemów technicznych na stronie Urzędu Zamówień Publicznych podczas wpisywania treści ogłoszenia do formularza BZP, powodujących utratę wprowadzonych danych, a także niedopatrzeniem, którego skutkiem było zatwierdzenie treści ogłoszenia zawierającej błąd.

(dowód: akta kontroli str. 156-161, 370-371, 780-794)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

Do szczegółowego badania wybrano 15 dowodów księgowych dotyczących dochodów z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska i odpowiadających im zapisów księgowych na łączną kwotę 7.054,3 tys. zł. Badanie wykazało, że ewidencja księgowa dochodów była prowadzona w sposób umożliwiający identyfikację źródeł dochodów budżetu Gminy pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska. Wpływy z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska zostały sklasyfikowane zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie *szczególnej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych*²³ (dalej: „rozporządzenia w sprawie klasyfikacji budżetowej”).

²³ Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.

Do szczegółowego badania wybrano 19 dowodów księgowych dotyczących wydatków na ochronę środowiska i gospodarkę wodną oraz odpowiadających im zapisów księgowych na łączną kwotę 6.630,2 tys. zł. Wszystkie ww. wydatki zostały sklasyfikowane zgodnie z rozporządzeniem w sprawie klasyfikacji budżetowej. Na dowodach księgowych nie wskazano źródeł finansowania. Ewidencja analityczna wydatków była prowadzona zgodnie z klasyfikacją budżetową (ze wskazaniem działu, rozdziału i paragrafu klasyfikacji budżetowej), a w odniesieniu do wydatków majątkowych dodatkowo według zadań, natomiast nie było wyodrębnionych kont analitycznych służących ewidencji wydatków ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 173-181, 285-291, 360-362, 369-401, 492-495)

Sprawozdania statystyczne OŚ-4g oraz załącznik nr 1 do ww. sprawozdań za poszczególne lata 2014–2016 sporządzono z wykorzystaniem danych z ewidencji księgowej wydatków oraz zestawień pn. *Wykonanie wydatków inwestycyjnych*, stanowiących Załącznik Nr 1 do sprawozdań z wykonania budżetu Gminy. Z uwagi na brak kont analitycznych służących ewidencji wydatków finansowanych w szczególności ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, zadania finansowane z tych środków wskazywano dopiero po zakończeniu roku budżetowego. Wyboru zadań dokonywano w taki sposób, aby łączna kwota poniesionych na nie wydatków nie przekraczała kwoty środków z tytułu opłat i kar środowiskowych, w tym z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, jakimi Gmina dysponowała w roku, którego dotyczyło sprawozdanie OŚ-4g. Sprawozdania te, jak również załącznik nr 1, sporządzono rzetelnie, z wyjątkiem sprawozdania za 2016 r.

Wszystkie sprawozdania OŚ-4g za lata 2014–2016, a także załącznik nr 1 do tych sprawozdań, zostały przekazane do właściwych instytucji/organów (tj. sprawozdanie OŚ-4g do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego²⁴, natomiast załącznik nr 1 – do Urzędu Marszałkowskiego i WFOŚiGW). Sprawozdanie OŚ-4g przekazano terminowo do Urzędu Marszałkowskiego jedynie za 2014 r. Załącznik nr 1 do sprawozdań OŚ-4g przekazano terminowo do WFOŚiGW za wszystkie lata badanego okresu, natomiast do Urzędu Marszałkowskiego jedynie za 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 275, 313-334, 532-534, 848)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W Zakładowym wykazie kont, stanowiącym jeden z elementów polityki rachunkowości, nie wyodrębniono kont analitycznych służących do ewidencjonowania wydatków ze środków pochodzących z opłat i kar środowiskowych, w tym opłat i kar za korzystanie ze środowiska. Tym samym na podstawie ewidencji księgowej nie można było zidentyfikować wydatków, dla których źródłem finansowania były środki pochodzące z opłat i kar za korzystanie ze środowiska.

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 Polskiej²⁵, zakładowy plan kont powinien zapewnić

²⁴ Dalej: „Urząd Marszałkowski”.

²⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 760.

możliwość sporządzenia sprawozdań finansowych, sprawozdań budżetowych lub innych sprawozdań określonych w odrębnych przepisach. Ponadto zgodnie z punktem 4 objaśnień do formularza OŚ-4g i OŚ-4p *sprawozdań z gospodarowania dochodami budżetu gminy pochodzącymi z opłat i kar środowiskowych przeznaczonymi na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej*, dane w sprawozdaniu dotyczą roku sprawozdawczego i powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych za rok sprawozdawczy.

Ustawa POŚ w art. 403 ust. 2 stanowi natomiast, iż uzyskane przez Gminę środki pochodzące z opłat i kar za korzystanie ze środowiska mogą być przez nią przeznaczone wyłącznie na finansowanie zadań w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, dlatego też miała ona obowiązek dokumentowania sposobu wykorzystania ww. środków.

(dowód: akta kontroli str. 182-183, 381-401)

W sprawie nieustalenia kont analitycznych umożliwiających zidentyfikowanie wydatków finansowanych z opłat i kar za korzystanie ze środowiska w *Zakładowym wykazie kont*, Wójt wyjaśnił, że: „*Wykaz kont nie zawiera odrębnych kont analitycznych do ewidencji wydatków finansowanych z wpływów pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, ponieważ po włączeniu tych zadań do budżetu ewidencja analityczna prowadzona jest zgodnie z klasyfikacją budżetową oraz dodatkowo według zadań, w odniesieniu do wydatków majątkowych.*

W związku z powyższym wydatki na zadania związane z ochroną środowiska są ujmowane w budżecie gminy, zgodnie z klasyfikacją wydatków określoną w § 1 pkt. 1, 2 i 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych. Szczegółowy plan zadań inwestycyjnych zawiera natomiast Tabela nr 3 – „Plan wydatków na zadania majątkowe” do uchwały budżetowej, która umożliwia zidentyfikowanie wydatków na ochronę środowiska.

W budżecie gminy Mińsk Mazowiecki wydatki na ochronę środowiska ujmowane były w dziale 010 – Rolnictwo i łowiectwo, rozdział 01010 – Infrastruktura wodociągowa i sanitacyjna wsi oraz w dziale 900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, w odpowiednich rozdziałach i paragrafach w zależności od rodzaju dokonywanego wydatku.

Ewidencja dochodów i wydatków według szczegółowej klasyfikacji budżetowej oraz dodatkowo według zadań inwestycyjnych pozwala na zidentyfikowanie danych do sporządzenia sprawozdania z gospodarowania dochodami budżetu gminy z opłat i kar środowiskowych przeznaczonych na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej.”.

(dowód: akta kontroli str. 535-538)

Skarbnik wyjaśniła m.in., że po zakończeniu roku budżetowego dokonywano analizy źródeł finansowania wydatków, w wyniku czego ustalano, na które zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej wykorzystano środki pochodzące z opłat i kar za korzystanie ze środowiska²⁶. W wyjaśnieniach Skarbnik przyznała, że Gmina nie prowadziła wyodrębnionej ewidencji wydatków finansowanych z wpływów z opłat i kar środowiskowych. Zwróciła jednak uwagę na fakt, iż Gmina ponosiła wydatki na ochronę

²⁶ Zadania wskazano w tabeli zawartej w wyjaśnieniach.

środowiska i gospodarkę wodną w kwotach znacznie wyższych niż wpływy z opłat i kar za korzystanie ze środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 501-528)

Zdaniem NIK ponoszenie przez Gminę w okresie objętym kontrolą wydatków na ochronę środowiska i gospodarkę wodną w kwocie przewyższającej wpływy z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska nie uzasadniało prowadzenia w Urzędzie ewidencji księgowej w sposób uniemożliwiający zidentyfikowanie wydatków finansowanych ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska. Ponadto praktyka ustalania, które zadania były finansowane z ww. środków dopiero po zakończeniu roku budżetowego powodowała, że w trakcie roku budżetowego na podstawie ewidencji księgowej nie było możliwe śledzenie na bieżąco, na jakie cele wydatkowane są środki pochodzące z opłat i kar za korzystanie ze środowiska zasilające dochody Gminy.

2. Sprawozdania OŚ-4g za rok 2014 i 2015 oraz załącznik nr 1 do ww. sprawozdania za 2015 r. zostały nieterminowo przekazane do Urzędu Marszałkowskiego.

Zgodnie z rozporządzeniami Rady Ministrów w sprawie *programu badań statystycznych statystyki publicznej* obowiązującymi w poszczególnych latach okresu 2014–2016²⁷, Wójt zobowiązany był do przekazania sprawozdania OŚ-4g z *gospodarowania dochodami budżetu gminy pochodzącymi z opłat i kar środowiskowych, przeznaczonymi na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej* do Urzędu Marszałkowskiego, zaś załącznika nr 1 do sprawozdania OŚ-4g – do Urzędu Marszałkowskiego oraz WFOŚiGW. Terminy przesyłania sprawozdań OŚ-4g określone tymi przepisami były następujące: za 2014 r. – do dnia 20 lutego 2015 r., za 2015 r. – do dnia 10 lutego 2016 r. i za 2016 r. – do dnia 10 lutego 2017 r., natomiast terminy przesyłania załączników nr 1 do ww. sprawozdań określono następująco: za 2014 r. – do dnia 14 sierpnia 2015 r., za 2015 r. – do dnia 16 sierpnia 2016 r. i za 2016 r. – do dnia 16 sierpnia 2017 r.

Sprawozdanie OŚ-4g za rok 2015 przekazano do Urzędu Marszałkowskiego jeden dzień po terminie, a za rok 2016 – cztery dni po terminie, natomiast załącznik nr 1 do ww. sprawozdania za rok 2015 – pięć dni po terminie, a za rok 2016 – dwa dni po terminie, wynikającym z przepisów prawa.

(dowód: akta kontroli str. 275, 313-334)

Skarbnik wyjaśniła, że: „*opóźnienie w przekazywaniu sprawozdania OŚ-4g i załącznika nr 1 do OŚ-4g do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego, było wynikiem przeoczenia terminu w wyniku spiętrzenia się prac związanych z zakończeniem roku budżetowego oraz I półrocza danego roku budżetu. Po zakończeniu roku Gmina dokonuje rozliczenia budżetu za rok poprzedni, co jest związane ze sporządzaniem dużej ilości sprawozdań finansowych. Nasilenie tych prac przypada na pierwsze miesiące roku.*”.

(dowód: akta kontroli str. 501-507)

3. Sprawozdanie OŚ-4g za 2016 r. sporządzono na nieaktualnym formularzu, tj. formularzu sporządzonym wg wzoru obowiązującego dla formularza sprawozdania za 2015 r.

²⁷ Na 2014 r. – z dnia 3 sierpnia 2013 r. (Dz. U. poz. 1159, ze zm.), na 2015 r. – z dnia 27 sierpnia 2014 r. (Dz. U. poz. 1330, ze zm.) oraz na 2016 r. – z dnia 21 lipca 2015 r. (Dz. U. poz. 1304, ze zm.).

Wzór sprawozdania OŚ-4g za 2016 r. określono w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 marca 2016 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 (...)²⁸.

(dowód: akta kontroli str. 275, 313-334)

Skarbnik wyjaśniła, że sprawozdanie OŚ-4g za 2016 r. zostało sporządzone na formularzu, który obowiązywał dla sprawozdania za 2015 r. z powodu przeoczenia. Skarbnik dodała, że dane zawarte w skorygowanym sprawozdaniu za 2016 r. nie ulegną zmianie, ponieważ zmiana formularza polega na wyodrębnieniu wpływów z tytułu opłat i oddzielnie z kar za usuwanie drzew i krzewów, a w złożonym sprawozdaniu Gminy Mińsk Mazowiecki za 2016 r. kwota 6.370.314 zł wykazana w wierszu 5: „wpływy (opłaty i kary) za usuwanie drzew i krzewów” w całości dotyczyła opłat za usuwanie drzew i krzewów.

(dowód: akta kontroli str. 501-507)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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 Kontroli²⁹, wnosi o:

1) wyeliminowanie przypadków:

- udzielania dotacji celowych na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej Gminnemu Zakładowi Gospodarki Komunalnej bez zawartych umów,
- nieterminowego przekazywania sprawozdań statystycznych OŚ-4g i załącznika nr 1 do tych sprawozdań do właściwych organów/instytucji;
- sporządzania protokołów z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego niezgodnie z wymogami upzp;

2) podjęcie działań zmierzających do:

- zapewnienia adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej dla ww. obszaru poprzez ustalenie mechanizmów kontroli zarządczej,
- ustalenia polityki (zasad) rachunkowości zapewniającej prowadzenie ewidencji księgowej wydatków na ochronę środowiska i gospodarkę wodną w sposób umożliwiający identyfikację ich finansowania ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska;

3) rozważenie możliwości zwiększenia tzw. budżetu czasowego przeznaczonego na audyt wewnętrzny w sposób, który umożliwi objęcie audytem większej liczby obszarów działalności Urzędu w każdym roku, a co za tym idzie, skrócenie cyklu audytowego.

²⁸ Dz. U. poz. 460, ze zm.

²⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 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 6 grudnia 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska

Dyrektor
Anna Krzywicka

Kontroler:

Monika Skrzypiec
Główny specjalista kp.