



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.021.01.2017
P/17/050

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

(tekst jednolity)

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/050 – Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej przez powiaty i gminy ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Marta Wojnarska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/163/2017 z 6 września 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Tarnowa, ul. Mickiewicza 2, 33-100 Tarnów (Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Roman Ciepiela, Prezydent Miasta (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna i jej uzasadnienie²

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że w okresie objętym kontrolą Miasto Tarnów (*Miasto*) prawidłowo – poza stwierdzonymi przypadkami finansowania ze środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska zadań, które nie mieściły się w katalogu zadań możliwych do sfinansowania tymi środkami przez gminę i powiat – realizowało zadania związane z finansowaniem ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w tym w zakresie przeznaczenia tych środków na zadania związane z ochroną środowiska i gospodarką wodną oraz w zakresie sporządzania sprawozdań statystycznych.

Zadania związane z ochroną środowiska i gospodarką wodną, w tym ich finansowanie, zostały uwzględnione w obowiązujących procedurach kontroli zarządczej, w szczególności w regulaminie organizacyjnym, analizowanych obszarach ryzyka oraz w zakresach obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników Urzędu.

Cele i zadania z zakresu ochrony środowiska przewidziane do realizacji ustalone były w gminnym programie ochrony środowiska. Dochody z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska³ oraz wydatki na zadania związane z ochroną środowiska ujęte były w uchwale budżetowej na poszczególne lata w odrębnym załączniku. Środki ze zlikwidowanych z dniem 31 grudnia 2009 r. gminnego i powiatowego funduszu ochrony środowiska zostały włączone do dochodów budżetu Miasta i przeznaczone na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Miasto nie było zobowiązane i nie przekazywało do wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej nadwyżki z tytułu dochodów uzyskanych w roku poprzednim. Informacje w tym zakresie sporządzone były rzetelnie i przekazane terminowo właściwym podmiotom. W latach 2014-2016 wydatkowano odpowiednio 90,5%, 80,4% i 72,1% dostępnej w danym roku puli środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska. Niewykorzystane środki przechodziły do puli środków roku następnego. Na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej wydatkowano również inne środki własne Miasta oraz środki ze źródeł zewnętrznych.

Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej obejmowało zadania pozostające w kompetencji powiatu i gminy, zgodnie z celami wskazanymi w programie ochrony środowiska. Planowane i realizowane zadania służyły poprawie warunków życia ludzi i stanu środowiska. W tym zakresie NIK stwierdziła jednak nieprawidłowość polegającą na

¹ Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2014 r. do dnia zakończenia kontroli. W przypadku zagadnień związanych z wysokością finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej, kontrolą objęto również okres od 1 stycznia 2010 r.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie. W niniejszym wystąpieniu zastosowano ocenę opisową.

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 z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, stanowiące odpowiednio dochody gmin i powiatów.

finansowaniu zadań, które winny być finansowane z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi pobranych od mieszkańców, w łącznej wysokości 341,2 tys. zł. Ponadto w 2015 r. ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska wydatkowano kwotę 103,1 tys. zł na opracowanie dokumentacji projektowej dla zadania inwestycyjnego dotyczącego rewitalizacji parku objętego ochroną zabytków, które nie były wymienione w katalogu zadań możliwych do sfinansowania z tych środków. Stwierdzone nieprawidłowości stanowiły 2,7% wydatków poniesionych z opłat i kar za korzystanie ze środowiska w okresie objętym kontrolą.

Sprawozdania OŚ-4g *Sprawozdanie z gospodarowania dochodami budżetu gminy pochodzącymi z opłat i kar środowiskowych, przeznaczonymi na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej* i OŚ-4p *Sprawozdanie z gospodarowania dochodami budżetu gminy pochodzącymi z opłat i kar środowiskowych, przeznaczonymi na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej* zostały sporządzone rzetelnie oraz terminowo przekazane wszystkim wymagającym organom i instytucjom. W tym obszarze NIK stwierdziła nieprawidłowość polegającą na ujęciu w sprawozdaniu OŚ-4g za 2014 r. wydatków sfinansowanych z opłat i kar za korzystanie ze środowiska w wysokości wyższej o 1,6 tys. zł i w konsekwencji wykazaniu w sprawozdaniach OŚ-4g za 2015 i 2016 r. mniejszej kwoty środków niewykorzystanych w latach poprzednich o tę kwotę.

Zdaniem NIK stwierdzone nieprawidłowości w zakresie finansowania z opłat i kar za korzystanie ze środowiska zadań, które nie mieściły się w katalogu zadań możliwych do sfinansowania tymi środkami przez gminę i powiat dają podstawę do oceny, że system kontroli zarządczej nie był w pełni skuteczny i adekwatny do realizowanych zadań w obszarze objętym kontrolą, a ustalone mechanizmy kontroli nie stanowiły wystarczającego zabezpieczenia przed ryzykiem wystąpienia nieprawidłowości.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1.1. W Mieście realizowane były zarówno zadania gminy, jak i zadania powiatu. Zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej w Urzędzie należały do zakresu działania Wydziału Ochrony Środowiska oraz Referatu Gospodarki Komunalnej w Wydziale Infrastruktury Miejskiej.

Do właściwości Wydziału Ochrony Środowiska należało w szczególności: sporządzanie sprawozdań z gospodarowania dochodami budżetu Miasta pochodzącymi z opłat i kar środowiskowych, prowadzenie edukacji ekologicznej, w tym koordynowanie i finansowanie zadań realizowanych przez jednostki oświatowe, opracowanie *Programu ochrony środowiska miasta Tarnowa*, przygotowywanie okresowych raportów oraz corocznej informacji o stanie środowiska w Mieście, udzielanie dotacji na inwestycje ochrony środowiska (kolektory słoneczne, zmiana ogrzewania węglowego na proekologiczne itp.) oraz opracowanie i aktualizowanie *Programu ochrony środowiska przed hałasem dla miasta Tarnowa* i koordynowanie realizacji działań naprawczych ujętych w tym programie. Referat Gospodarki Komunalnej w Wydziale Infrastruktury Miejskiej realizował zadania obejmujące w szczególności: organizowanie doraźnych prac porządkowych na terenach miejskich nieobjętych stałym utrzymaniem, w tym usuwanie „dzikich” wysypisk, projektowanie, urządzanie i utrzymywanie zieleni miejskiej (poza pasem drogowym), w tym w parkach i lasach miejskich, sadzenie i usuwanie drzew oraz krzewów, utrzymywanie placów zabaw oraz innych urządzeń komunalnych stanowiących wyposażenie terenów zieleni miejskiej, a także kontrolowanie i rozliczanie zadań z tego zakresu powierzonych i zleconych innym podmiotom, utrzymywanie, konserwację oraz modernizację rowów, potoków i budowli wodnych na ciekach administrowanych przez Miasto oraz kontrolowanie i rozliczanie zadań z tego zakresu powierzonych i zleconych innym podmiotom.

(dowód: akta kontroli str. 6-34)

Kontrola zarządcza, jej cel, zasady i tryb przeprowadzania oraz system zarządzania ryzykiem zostały uregulowane w zarządzeniu Prezydenta Miasta z 23 lutego 2012 r. System kontroli zarządczej w Mieście stanowił zbiór przepisów powszechnie obowiązujących, uchwał Rady Miejskiej w Tarnowie, zarządzeń Prezydenta Miasta, zarządzeń kierowników miejskich jednostek organizacyjnych, procedur Systemu Zarządzania Jakością i innych dokumentów określających mechanizmy kontroli zgodności działania z przepisami prawa, efektywności i skuteczności realizacji zadań, kontroli operacji finansowych i gospodarczych, systemów informatycznych oraz zapewniające ciągłość działania jednostki, ochronę zasobów, efektywny przepływ informacji, zasady etycznego postępowania, samooceny i zarządzania ryzykiem. Kontrola zarządcza realizowana była w formie kontroli funkcjonalnej, instytucjonalnej oraz samokontroli.

Zarządzanie ryzykiem w Mieście obejmowało identyfikację, ocenę i analizę ryzyka oraz reakcję na ryzyko. Kierownicy jednostek organizacyjnych Urzędu oraz jednostek organizacyjnych Miasta ponosili odpowiedzialność m.in. za określenie listy zadań/celów na dany rok do realizacji w kierowanej przez nich jednostce, uszeregowanie ich według ważności, identyfikację ryzyka mogącego wystąpić w procesie realizacji zadań i celów oraz przeprowadzenie oceny ryzyka. Byli oni również zobowiązani do tworzenia i aktualizacji rejestru ryzyk, który był przekazywany do Wydziału Audytu i Kontroli. W stosunku do każdego ryzyka kierownik jednostki był zobowiązany planować i wdrażać odpowiednie mechanizmy kontrolne. Analizę ryzyka dla Miasta przeprowadzał miejski audytor wewnętrzny, który brał pod uwagę cele i zadania jednostki oraz ryzyka wpływające na ich realizację wskazane w rejestrach ryzyk, system kontroli zarządczej, wyniki poprzednich audytów i kontroli, wyniki przeprowadzonych auditów Systemu Zarządzania Jakością, priorytety najwyższego kierownictwa Urzędu, ogłoszone przez Ministra Finansów standardy audytu wewnętrznego oraz wytyczne w zakresie kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych. Wyniki analizy ryzyka stanowiły podstawę sporządzania rocznego planu audytu oraz rocznego planu kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 35-50)

W rejestrach ryzyk Wydziału Ochrony Środowiska za lata 2014-2016 nie ujęto ryzyka dotyczącego finansowania ochrony środowiska. Dyrektor Wydziału Ochrony Środowiska wyjaśnił, że w tym czasie nie zdarzały się przypadki niewykonania planu dochodów z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska. Wskazał również, że w związku z tym, że w bieżącym roku zachodzi obawa, że planowane dochody z tego tytułu nie zostaną osiągnięte, w zaktualizowanym rejestrze ryzyk za II półrocze 2017 r. wyodrębniono ryzyko dotyczące finansowania ochrony środowiska. Dla celu/zadania Wydziału pn. *Zapewnienie finansowania zadań z zakresu ochrony środowiska zgodnie z planem budżetowym* zdefiniowano ryzyko *Przeszacowanie planu przychodów z opłat i kar za korzystanie ze środowiska*, którego przyczyną były mniejsze wpłaty za korzystanie ze środowiska w związku z ograniczeniem oddziaływania przedsiębiorców na środowisko.

(dowód: akta kontroli str. 140-141, 1432-1433)

Dyrektor Wydziału Audytu i Kontroli wskazała ponadto, że w analizie ryzyka sporządzonej na potrzeby audytu, w obszarze ryzyka dotyczącego ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie zostały określone ryzyka związane ściśle z finansowaniem tych zadań, ponieważ ryzyka takie znajdują swoje odzwierciedlenie w obszarze *Rachunkowość i sprawozdawczość* w ramach zadań: planowanie i realizacja budżetu, dochody budżetu Miasta i Skarbu Państwa, prowadzenie rachunkowości wykonania budżetu Miasta, wykorzystanie oraz rozliczenie otrzymanych dotacji, udzielanie dotacji, naliczanie i egzekucja podatków i opłat lokalnych.

(dowód: akta kontroli str. 142, 1438-1447)

1.2. Funkcjonujący w Urzędzie Wydział Audytu i Kontroli wykonywał zadania w zakresie kontroli wewnętrznej, kontroli zarządczej, kontroli sprawozdawczości miejskich jednostek organizacyjnych, przedsiębiorców oraz zadania w zakresie systemu zarządzania jakością. W zakresie kontroli wewnętrznej w szczególności wykonywano kontrole (m.in. kontrole finansowe) w jednostkach organizacyjnych Urzędu oraz miejskich jednostkach organizacyjnych, jak również prowadzono kontrole trybu udzielania i rozliczania dotacji. W zakresie kontroli zarządczej natomiast realizowano zadania polegające na organizowaniu (poprzez tworzenie mechanizmów kontroli), koordynowaniu oraz monitorowaniu i ocenie

kontroli zarządczej w Mieście. W strukturze Wydziału funkcjonowało samodzielne stanowisko pracy Miejski Audytor Wewnętrzny, do zadań którego należało m.in. sporządzanie rocznych planów audytu wewnętrznego i sprawozdań z ich wykonania, przeprowadzanie zadań audytowych i czynności sprawdzających.

W Urzędzie wdrożono system zarządzania jakością, który był utrzymywany i doskonalony zgodnie z wymaganiami normy PN-EN ISO 9001:2009. Do zadań Wydziału Audytu i Kontroli w tym zakresie należało m.in. prowadzenie prac nad opracowaniem, utrzymaniem i doskonaleniem systemu zarządzania jakością w Urzędzie, planowanie i nadzór nad auditami jakości, inicjowanie działań zapobiegawczych i korygujących i ocena ich skuteczności, ocena efektywności zarządzania jakością w poszczególnych jednostkach organizacyjnych Urzędu, prowadzenie badań porównawczych, analiz, wymiany doświadczeń i informacji dotyczących rozwiązań organizacyjnych, sposobu załatwiania spraw i działania systemów zarządzania jakością oraz prowadzenie benchmarkingu z zakresu efektywności zarządzania organizacją.

(dowód: akta kontroli str. 17-19, 1469-1471)

W wykazie procedur Systemu Zarządzania Jakością wyodrębniono m.in. proces *P-VI/1 Realizacja usług publicznych – gospodarka komunalna i ochrona środowiska*, którego właścicielem byli Dyrektor Wydziału Infrastruktury Miejskiej i Dyrektor Wydziału Ochrony Środowiska, a w procesie *P-V Realizacja usług administracyjnych* wskazano m.in. procedurę pn. *Sposób rozpatrywania wniosków wpływających do Wydziału Ochrony Środowiska*. W procesie *P-II Zarządzanie finansami*, którego właścicielem był Skarbnik Miasta, nie wyodrębniono żadnych procedur związanych z finansowaniem ochrony środowiska. Dla wskazanych procesów opracowane były *Karty procesu* oraz w kolejnych latach sporządzano *Karty wskaźników jakości*, w których podawano osiągnięte wartości poszczególnych wskaźników i wyjaśniano przyczyny nieosiągnięcia wartości oczekiwanych. Dla Wydziału Ochrony Środowiska w procesie P-V oraz w procesie P-VI ustalono wskaźniki w zakresie zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów oraz edukacji ekologicznej. W 2015 i 2017 r. przeprowadzone zostały w Wydziale Ochrony Środowiska audyty wewnętrzne systemu zarządzania jakością. W raportach z przeprowadzonych auditów stwierdzono, że praca w Wydziale była dobrze zorganizowana, pracownicy posiadali szczegółową wiedzę i doświadczenie w ramach zajmowanych stanowisk, a w celu doskonalenia swoich umiejętności uczestniczyli w szkoleniach wewnętrznych i zewnętrznych, posiadali również doświadczenie potrzebne do skutecznej realizacji zadań oraz pozyskiwania jak największej ilości środków na realizację projektów.

(dowód: akta kontroli str. 90-139, 1469-1471)

W planach audytu wewnętrznego na kolejne lata okresu objętego kontrolą wskazano listę zdefiniowanych obszarów ryzyka uwzględniając ich kolejność wynikającą z analizy i oceny ryzyka. Przeprowadzając gradację obszarów ryzyka wskazano obszary najistotniejsze, w których występujące ryzyko mogło wpłynąć negatywnie na majątek Miasta, wizerunek lub być przyczyną braku realizacji wytyczonych zadań i celów. W planach audytu wewnętrznego wyszczególniono m.in. obszar ryzyka pn. *Ochrona środowiska i gospodarka komunalna*, będący podstawowym obszarem działalności, dla którego poziom ryzyka oceniono jako niski w planie na lata 2014-2016 oraz średni w planie na 2017 r. W analizie ryzyka w tym obszarze zdefiniowano m.in. realizację zadań z zakresu ochrony środowiska, dla których określono ryzyko błędów i nieprawidłowości w działalności administracyjnej oraz ryzyko niewłaściwego funkcjonowania systemu informatycznego.

W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzano zadań zapewniających, ani czynności doradczych, czy też sprawdzających w tym obszarze⁴.

(dowód: akta kontroli str. 51-89)

1.3. Dokumentacja przyjętych zasad prowadzenia rachunkowości Urzędu została ustalona zarządzeniem Prezydenta Miasta z 14 grudnia 2015 r. W zakładowym planie kont, stanowiącym jeden z elementów polityki rachunkowości, nie zapewniono możliwości zidentyfikowania wydatków poniesionych ze środków z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska, jak również nie wyodrębniono na poziomie analitycznym dochodów z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska i wydatków nimi sfinansowanych w podziale na środki gminy i środki powiatu, co przedstawiono w dalszej części wystąpienia. Ewidencja analityczna wydatków prowadzona była w szczególności w układzie klasyfikacji budżetowej i według dysponentów środków, w tym Wydziału Ochrony Środowiska i Wydziału Infrastruktury Miejskiej – Referat Gospodarki Komunalnej. Przyjęte zasady rachunkowości nie uwzględniały faktu, że w Urzędzie sporządzane są dwa sprawozdania w zakresie gospodarowania dochodami pochodzącymi z opłat i kar środowiskowych.

(dowód: akta kontroli str. 1359-1361, 1469-1471, 1475-1476)

1.4. Do zakresu zadań wszystkich kierowników jednostek organizacyjnych Urzędu należały w szczególności następujące zadania: dokonywanie szczegółowego podziału czynności i odpowiedzialności pomiędzy pracownikami jednostki, zapewnienie prawidłowego i terminowego wykonania zadań w zakresie planowania budżetu, opracowywanie projektu harmonogramu realizacji dochodów i wydatków budżetu Miasta w zakresie wynikającym z zadań jednostki organizacyjnej Urzędu, jak również wykonywanie budżetu Miasta w zakresie tych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 15-17, 143-145)

Dyrektor Wydziału Ochrony Środowiska posiadał wydane przez Prezydenta Miasta pełnomocnictwa i upoważnienia m.in. do zaciągania zobowiązań do określonej kwoty w zakresie działalności Wydziału, wykonywania czynności niezbędnych do przygotowania i przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w części dotyczącej podległej jednostki organizacyjnej oraz podpisywania dowodów księgowych w imieniu Prezydenta Miasta związanych z wykonywaniem budżetu Miasta w zakresie zadań Wydziału Ochrony Środowiska. Pełnomocnictwa w podobnym zakresie posiadali również Dyrektor i Zastępca Dyrektora Wydziału Infrastruktury Miejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 146-152, 1481-1499)

W zakresach obowiązków osób wykonujących zadania związane z finansowaniem ochrony środowiska i gospodarki wodnej uwzględniono te zagadnienia. W Wydziale Ochrony Środowiska zadania z zakresu finansowania ochrony środowiska realizowało trzech pracowników, w tym osoba zatrudniona jako Ekodoradca. Według zakresów czynności dwóch pracowników, do zakresu ich obowiązków należało m.in. organizowanie i prowadzenie konkursów oraz akcji w zakresie edukacji ekologicznej, koordynowanie programów edukacji ekologicznej realizowanych przez jednostki oświatowe, prowadzenie spraw związanych z udzielaniem dotacji do zadań inwestycyjnych z zakresu ochrony środowiska, przygotowywanie planów budżetowych wydziału, sprawozdań z ich wykonania oraz nadzór nad realizacją wydatków, prowadzenie finansowania oraz rozliczeń realizowanych zadań. Zakres obowiązków Ekodoradcy obejmował zadania związane z ochroną powietrza, w tym współtworzenie strategii ochrony powietrza, realizację zadań wynikających z *Programu ograniczania niskiej emisji dla miasta Tarnowa* oraz *Planu*

⁴ W planie audytu wewnętrznego na 2014 r. przewidziano do przeprowadzenia zadanie zapewniające pn. *Gospodarowanie materiałami pozyskiwanymi z inwestycji miejskich w obszarze ryzyka Zamówienia publiczne (wysoki poziom ryzyka)*. W planie na 2015 r., a następnie w związku z niezrealizowaniem planu, na 2016 r. przewidziano do realizacji dwa zadania zapewniające pn. *Pozyskiwanie i wykorzystywanie środków pomocowych przez jednostki organizacyjne Gminy Miasta Tarnowa w obszarze Środki pomocowe (wysoki poziom ryzyka)* oraz pn. *Ocena funkcjonowania Wydziału Edukacji Urzędu Miasta Tarnowa w zakresie prowadzenia spraw związanych z udzielaniem i rozliczaniem dotacji dla niepublicznych szkół i placówek oświatowych, prowadzeniem ewidencji tych jednostek, nadawaniem im uprawnień szkoły publicznej. Ocena obowiązujących w tym zakresie procedur wewnętrznych oraz aktów prawa miejscowego pod kątem legalności, adekwatności i skuteczności w obszarze Edukacja i sport (średni poziom ryzyka)*. W planie audytu na 2017 r. przewidziano do realizacji dwa zadania zapewniające pn. *Gospodarowanie nieruchomościami Miasta i Skarbu Państwa w obszarze Mienie komunalne i gospodarka nieruchomościami (wysoki poziom ryzyka)* oraz pn. *Ocena działań Urzędu w zakresie budowania relacji z klientem w obszarze Organizacja Urzędu Miasta Tarnowa (wysoki poziom ryzyka)*.

gospodarki niskoemisyjnej dla miasta Tarnowa do 2020 r., weryfikowanie i aktualizowanie bazy danych o źródłach emisji zanieczyszczeń, pozyskiwanie zewnętrznego wsparcia finansowego dla gminy na realizację zidentyfikowanych potrzeb w zakresie inwestycji i działań ograniczających emisję zanieczyszczeń, podnoszących efektywność energetyczną i budujących świadomość społeczną w tym zakresie, pozyskiwanie zewnętrznego wsparcia finansowego na realizację programów pomocowych dla mieszkańców służących ograniczaniu emisji zanieczyszczeń, pomoc dla mieszkańców w skorzystaniu z tych programów, udzielanie porad mieszkańcom w zakresie wymiany źródła centralnego ogrzewania i ciepłej wody użytkowej oraz modernizacji energetycznej budynku, monitorowanie budżetu w ramach prowadzonego zadania, rozliczanie wydatków związanych z funkcjonowaniem systemu.

Z kolei do zakresu obowiązków pracownika w Referacie Gospodarki Komunalnej należało w szczególności: prowadzenie ewidencji wydatków budżetowych Wydziału, przygotowywanie, zgodnie z właściwością Wydziału, materiałów dotyczących planowania i realizacji budżetu, a także zadań gospodarczych Miasta, bieżące uzgadnianie z Wydziałem Księgowości Urzędu wydatków w zakresie ich realizacji, zakwalifikowania do wydatków strukturalnych oraz ich zaangażowania, wykonywanie zadań sprawozdawczych, statystycznych, prognostyczno-planistycznych oraz analitycznych dotyczących zadań Wydziału, a w szczególności gospodarowania środkami publicznymi oraz konsultowanie z Wydziałem Ochrony Środowiska planu wydatków środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska oraz sprawozdań w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 153-159)

1.5. System kontroli wewnętrznej w Urzędzie obejmował kontrolę funkcjonalną realizowaną przez Prezydenta, zastępców Prezydenta, Skarbnika oraz Sekretarza Miasta, dyrektorów wydziałów oraz kierowników biur w stosunku do pracowników, a także kontrolę instytucjonalną, realizowaną głównie przez pracowników Wydziału Audytu i Kontroli.

Plany kontroli wewnętrznej opracowywane były w oparciu o analizę ryzyka. W okresie objętym kontrolą zagadnienia związane z finansowaniem ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie były objęte kontrolą wewnętrzną, realizowaną przez Wydział Audytu i Kontroli⁵. W kolejnych latach Wydział Audytu i Kontroli przedkładał Prezydentowi Miasta analizę działalności kontrolnej w Mieście za poprzedzający rok, obejmującą przeprowadzone kontrole zewnętrzne, kontrole Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej oraz kontrole wewnętrzne.

(dowód: akta kontroli str. 160, 162-201)

1.6. W okresie objętym kontrolą Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej nie kontrolowała obszaru związanego z finansowaniem zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Obszar ochrony środowiska był przedmiotem działania Komisji Rozwoju Miasta i Spraw Komunalnych Rady Miejskiej, a zagadnienia związane z planowaniem i oceną wykonywania budżetu Miasta – Komisji Ekonomicznej Rady Miejskiej w Tarnowie. Komisje te również nie przeprowadzały kontroli związanych z finansowaniem badanych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 160, 162-193)

1.7. W okresie objętym kontrolą zagadnienia związane z realizacją zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej były przedmiotem kontroli zewnętrznych przeprowadzonych w Urzędzie.

⁵ W planach kontroli na poszczególne lata umieszczono kontrole w szczególności w następujących obszarach: wykorzystanie dotacji przez szkoły, przedszkola i placówki niepubliczne, wykorzystanie dotacji przez kluby sportowe działające na terenie Miasta, przedstawianie danych o rzeczywistej liczbie uczniów oraz wykorzystanie dotacji zgodnie z celem, o którym mowa w art. 90 ust. 3d ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r. poz. 1943 ze zm.), ocena sprawozdań finansowych instytucji kultury, zarządzanie zasobami ludzkimi, naliczanie, pobieranie i egzekucja należności budżetu Miasta, współpraca z organizacjami pozarządowymi, realizacja postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, gospodarowanie mieniem jednostki, inwentaryzacja, realizacja zadań z zakresu opieki społecznej, organizacja rodzinnej pieczy zastępczej, realizacja programu Rodzina 500+, system nieodpłatnej pomocy prawnej, ocena funkcjonowania warsztatów terapii zajęciowej i wykorzystanie środków publicznych, zgodności działań podmiotu leczniczego z przepisami prawa, w tym dostępności i jakości udzielanych świadczeń zdrowotnych, prawidłowości gospodarowania mieniem i środkami publicznymi oraz gospodarka finansowa.

W latach 2014-2016 instytucje zewnętrzne⁶ przeprowadziły łącznie dziewięć kontroli w obszarze ochrony środowiska, w tym w zakresie realizacji zadań określonych w programie ochrony powietrza, zadań inwestycyjnych związanych z termomodernizacją obiektów użyteczności publicznej, zadań z zakresu utrzymania czystości i porządku w gminach, opracowania planu gospodarki odpadami, postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na opracowanie planu gospodarki niskoemisyjnej oraz w obszarze przestrzegania przepisów i decyzji administracyjnych w zakresie ochrony środowiska. Wyniki ośmiu kontroli były pozytywne, a jedna⁷ kontrola uzyskała ocenę pozytywną z uwagami. Ponadto w 2014 r. Regionalna Izba Obrachunkowa przeprowadziła kontrolę kompleksową działalności Miasta w latach 2007-2014, w której wydano ocenę pozytywną z uchybieniami. Tematyka tej kontroli obejmowała m.in. realizację dochodów budżetowych, w ramach której nie badano opłat i kar za korzystanie ze środowiska, oraz realizację wydatków budżetowych, w ramach których sprawdzano wybrane postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w tym dwa postępowania na bieżące utrzymanie zieleni miejskiej i placów zabaw (z 2010 i 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 162-193, 1448-1468)

1.8. W okresie objętym kontrolą w Mieście obowiązywał *Program ochrony środowiska do roku 2020 ze strategią krótkoterminową do roku 2016 r. (POŚ)*, uchwalony 11 września 2014 r.⁸ Projekt POŚ został zaopiniowany przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Krakowie, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego (UMWM) oraz Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego. W dniu 9 września 2014 r. Komisja Rozwoju Miasta i Spraw Komunalnych Rady Miejskiej w Tarnowie wydała pozytywną opinię do projektu uchwały w sprawie POŚ.

W POŚ wskazano cele i zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej przewidziane do realizacji na terenie Miasta wraz z określeniem terminu realizacji. Wyodrębniono następujące części, w ramach których określono ich elementy oraz wskazano cele średniookresowe:

- rozwiązania systemowe, w którym wyodrębniono zarządzanie środowiskowe (opracowanie i wdrożenie kompleksowego systemu zarządzania środowiskowego na terenie Miasta Tarnowa)⁹, edukację ekologiczną (podnoszenie świadomości ekologicznej mieszkańców Miasta Tarnowa)¹⁰ oraz poważne awarie (zmniejszenie ryzyka wystąpienia i ograniczenie skutków poważnych awarii przemysłowych dla ludzi i środowiska)¹¹;
- ochrona zasobów naturalnych, w którym wyodrębniono ochronę przyrody (zachowanie różnorodności biologicznej na terenie miasta Tarnowa¹²), ochronę lasów (racjonalne użytkowanie zasobów leśnych na terenie miasta Tarnowa)¹³ oraz ochronę powierzchni

⁶ Najwyższa Izba Kontroli (na wniosek której przygotowano i przesłano materiał oraz informacje w zakresie *Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego*), UMWM, Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Krakowie, Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Urząd Kontroli Skarbowej, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Krakowie.

⁷ Dotycząca przestrzegania przepisów i decyzji administracyjnych w zakresie ochrony środowiska. Zalecenia dotyczyły bieżącego aktualizowania bazy inwentaryzacji źródeł ciepła na terenie Miasta w ramach realizacji Programu Ograniczania Niskiej Emisji.

⁸ Uchwała nr LVIII/695/2014 Rady Miejskiej w Tarnowie z 11 września 2014 r. w sprawie „Programu ochrony środowiska dla miasta Tarnowa do roku 2020 ze strategią krótkoterminową do roku 2016”.

⁹ W tym m.in. działania: wprowadzenie systemu zarządzania środowiskowego EMAS lub ISO 14001 w Urzędzie Miasta, wypełnianie obowiązków w zakresie planowania działań dotyczących środowiska oraz respektowanie wymagań ochrony środowiska w planowaniu przestrzennym, sporządzenie raportu z realizacji POŚ, prowadzenie kontroli stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym swoją właściwością.

¹⁰ W tym m.in. działania: kontynuowanie realizacji programów edukacji ekologicznej oraz akcji ekologicznych, kontynuowanie działań mających na celu podniesienie świadomości mieszkańców miasta na temat selektywnej zbiórki odpadów, prawnych aspektów ochrony środowiska, organizowanie konkursów oraz wydarzeń kulturalno-edukacyjnych o tematyce ekologicznej.

¹¹ Działanie: prowadzenie polityki przestrzennej w kierunku zmniejszenia zagrożenia dla środowiska oraz zdrowia i życia ludzi, zamieszczenie stosownych zapisów w studium uwarunkowań przestrzennych oraz strategii rozwoju.

¹² W tym m.in. działania: konserwacja i odtwarzanie parków miejskich, zwiększanie zakrzaceń, utrzymanie i rozwój zieleni miejskiej, powiększenie terenów zieleni w oparciu o inwentaryzację i waloryzację warunków środowiskowych, zwiększenie ilości nasadzeń wzdłuż najbardziej uciążliwych tras komunikacyjnych, ochrona istniejących pomników przyrody oraz przeprowadzenie inwentaryzacji obiektów mogących w przyszłości być objęte ochroną, rozwój szlaków turystycznych i ścieżek dydaktycznych.

¹³ Działania: prowadzenie kampanii edukacyjno-informacyjnej (podnoszenie świadomości w zakresie celów i korzyści z trwale zrównoważonej gospodarki leśnej), zróżnicowanie gatunkowe obszarów leśnych, zalesianie gruntów wyłączonych z użytkowania rolniczego oraz nieużytków.

ziemi (ochrona gleb przed degradacją, rekultywacja terenów zdegradowanych i przemysłowych)¹⁴;

- jakość środowiska, w którym wyodrębniono wody (osiągnięcie i utrzymanie wysokiej jakości wód powierzchniowych oraz podziemnych)¹⁵, powietrze (spełnianie norm jakości powietrza atmosferycznego poprzez sukcesywną redukcję emisji zanieczyszczeń do powietrza)¹⁶, hałas (dokonanie oceny rzeczywistego narażenia mieszkańców na hałas oraz zmniejszenie uciążliwości hałasu w przypadku ponadnormatywnej wartości)¹⁷, promieniowanie elektromagnetyczne (ochrona mieszkańców przed szkodliwym oddziaływaniem pól elektromagnetycznych)¹⁸ oraz gospodarka odpadami (uporządkowanie gospodarki odpadami na terenie miasta Tarnów poprzez zwiększenie odzysku surowców wtórnych, rozwój zbiórki odpadów problematycznych oraz wyeliminowanie praktyk nielegalnego składowania odpadów).

Średniookresowe cele ekologiczne (do 2016 r.) stanowiły podstawę dla planu operacyjnego na lata 2014-2020, tj. konkretnych przedsięwzięć mających priorytet w skali gminy. Podstawą sformułowania przedsięwzięć przeznaczonych do realizacji w latach 2014-2020 były wymagania w zakresie ochrony środowiska i racjonalnego użytkowania zasobów naturalnych. Lista zadań przeznaczonych do realizacji w ramach planu operacyjnego do roku 2016 obejmowała łącznie 113 zadań, z tego w ramach obszaru: *Lasy i ochrona przyrody* – 18 zadań, *Ochrona powierzchni ziemi* – trzy zadania, *Wody* – 17 zadań, *Powietrze* – 27 zadań, *Hałas* – trzy zadania, *Promieniowanie elektromagnetyczne* – cztery zadania, *Gospodarka odpadami* – 16 zadań, *Edukacja ekologiczna* – 17 zadań oraz *Pozostałe* – osiem zadań. Realizacja przedsięwzięć inwestycyjnych miała być finansowana z budżetu miasta oraz w oparciu o środki pozyskane z NFOŚiGW oraz WFOŚiGW, których budżety tworzone są m.in. z wpływów z opłat i kar za korzystanie ze środowiska. Ponadto planowano pozyskać środki z funduszy europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 202-218, 222, 224, 1469-1471)

W listopadzie 2016 r. sporządzono *Raport z realizacji POŚ za lata 2014-2015*, w którym przedstawiono stopień realizacji przyjętych w POŚ kierunków działań i zadań, w odniesieniu do poszczególnych obszarów i celów strategicznych. Dla wszystkich zadań ujętych w POŚ oraz innych zadań, które nie zostały w nim ujęte, a okazały się niezbędne dla poprawy jakości środowiska w Tarnowie, przedstawiono stan realizacji i opis podjętych działań, termin realizacji, jednostkę odpowiedzialną za realizację oraz źródło i wielkość poniesionych nakładów. W przedstawionych tabelach zestawiono łącznie ponad 100 zadań zapisanych w POŚ, których realizację uznano za priorytetową z punktu widzenia ochrony środowiska. Wykonano również część zadań, które nie zostały uwzględnione w POŚ, a dotyczyły głównie działań z zakresu ochrony powietrza oraz ochrony wód. W raporcie uwzględniono 28 dodatkowych zadań, które realizowane były w okresie sprawozdawczym i w istotny sposób ich realizacja może oddziaływać na jakość środowiska.

W celu oceny wpływu realizacji zadań wyznaczonych w POŚ na poprawę środowiska na terenie miasta Tarnowa zestawiono wartości wskaźników monitoringu w latach 2010 (2011) i 2014, w tym przykładowo:

- liczba prowadzonych działań w zakresie edukacji ekologicznej – liczba konkursów, akcji szkolnych o tematyce ekologicznej w ciągu roku: w 2014 r. przeprowadzono 21 działań, tj. porównywalnie jak w 2010 r., w którym przeprowadzono 20 takich działań,
- procent liczby mieszkańców objętych działaniami w zakresie edukacji ekologicznej – w 2014 r. było to 40%, tj. o 10 punktów procentowych więcej niż w 2010 r.,

¹⁴ W tym m.in. przeciwdziałanie degradacji chemicznej gleb poprzez ochronę powietrza i wód powierzchniowych, prowadzenie monitoringu jakości gleby i ziemi.

¹⁵ W tym m.in. działania: modernizacja i rozbudowa sieci wodociągowej oraz kanalizacyjnej, inwentaryzacja oraz kontrola punktów zrzutu ścieków, konserwacja rowów melioracyjnych, rozwój kanalizacji deszczowej.

¹⁶ W tym m.in. działania: przebudowa i modernizacja dróg, realizacja przedsięwzięć termomodernizacyjnych, promocja alternatywnych źródeł energii, promowanie ciepła z miejskiej sieci ciepłowniczej oraz paliw proekologicznych, monitoring stanu jakości powietrza.

¹⁷ W tym m.in. działania: stosowanie rozwiązań technicznych i organizacyjnych zapobiegających emisji hałasu do środowiska, badanie hałasu komunikacyjnego – opracowanie aktualnej mapy akustycznej, wprowadzenie standardów akustycznych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

¹⁸ Działania: wprowadzenie zagadnienia pól elektromagnetycznych do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ograniczanie powstawania źródeł pól elektromagnetycznych na terenach gęstej zabudowy mieszkaniowej.

- liczba nowych nasadzeń drzew i krzewów – w 2014 r. nasadzono 8 546 sztuk, tj. o 1 225 sztuk (16,7%) drzew i krzewów więcej niż w 2010 r.,
- poziom zanieczyszczenia powietrza w zakresie pyłu PM10 – w 2010 i 2014 r. klasa C jakości powietrza, a w zakresie B(a)P – w 2010 i 2014 r. klasa C,
- ilość usuniętych odpadów azbestowych przez osoby fizyczne – 31 Mg w 2014 r., tj. mniej o 18,16 Mg (36,9%) niż w 2010 r.

W Raporcie wskazano m.in., że na podstawie przeprowadzonej analizy realizacji celów przyjętych w POŚ zdecydowana większość zadań została zrealizowana planowo. Część zadań pozostawała w trakcie realizacji, ze względu na to, że były one wdrażane etapowo w poszczególnych latach, co wynikało również z Wieloletniego Planu Inwestycyjnego, a niektóre z zadań miały charakter ciągły, np. zadania wynikające z bieżącej działalności administracyjnej poszczególnych jednostek. Pozostałe przedsięwzięcia miały być realizowane w kolejnych latach. Stwierdzono, że realizacja celów i zadań związanych z poprawą jakości wód, ochrony terenów przyrodniczo cennych i terenów zieleni urządzonej przebiegała prawidłowo. Prowadzono ciągłą i różnorodną edukację ekologiczną mieszkańców, zarówno w placówkach oświatowych, jak również dla dorosłych.

Raport z realizacji POŚ za lata 2014-2015 został przedłożony Przewodniczącemu Rady Miejskiej w Tarnowie pismem z 22 grudnia 2016 r. Nie był on przedmiotem dyskusji podczas posiedzeń komisji funkcjonujących przy Radzie Miejskiej, ani przedmiotem obrad sesji Rady Miejskiej. W wersji elektronicznej został wysłany do wiadomości radnych Rady Miejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 202-204, 219-221, 1469-1471)

W latach 2016-2017 kontynuowano realizację zadań określonych w POŚ, w szczególności w zakresie termomodernizacji oraz poprawy efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej, wykonania ścieżek rowerowych, rekultywacji zdegradowanych gleb, usuwania odpadów zawierających azbest, przebudowy potoków oraz zabezpieczenia przeciwpowodziowego.

(dowód: akta kontroli str. 1332-1334, 1337-1339)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że zadania związane z ochroną środowiska i gospodarką wodną, w tym ich finansowanie, zostały uwzględnione w obowiązujących procedurach kontroli zarządczej, w szczególności w regulaminie organizacyjnym, analizowanych obszarach ryzyka oraz w zakresach obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników Urzędu. Zastrzeżenia NIK w tym zakresie budzi natomiast niedostosowanie procedur polityki rachunkowości, w tym zakładowego planu kont, w sposób zapewniający sporządzanie sprawozdań statystycznych na podstawie ewidencji księgowej.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W 2010 r. środki finansowe ze zlikwidowanych powiatowego i gminnego funduszu ochrony środowiska (*pfośigw* i *gfośigw*), zgodnie z art. 16 ustawy z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw¹⁹, zostały włączone do dochodów budżetu Miasta i przeznaczone na finansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, zaplanowanych uprzednio do realizacji w ramach tych funduszy. Według stanu na 31 grudnia 2009 r. stan środków na rachunku *gfośigw* wyniósł 2 391,4 tys. zł, należności stanowiły kwotę 1 553,7 tys. zł (w tym 4,7 tys. zł dotyczyło *pfośigw*), a zobowiązania – 91,3 tys. zł, natomiast stan środków na rachunku *pfośigw* wyniósł 909,5 tys. zł, należności stanowiły kwotę 276,2 tys. zł, a zobowiązania (wobec *gfośigw*) – 4,7 tys. zł.

W uchwale budżetowej Miasta na 2010 r. ujęte były przychody i wydatki *gfośigw* oraz *pfośigw*²⁰, które uchwałą Rady Miejskiej z 18 lutego 2010 r. zostały włączone do budżetu i zwiększyły dochody i wydatki Miasta na zadania z zakresu ochrony środowiska

¹⁹ Dz. U. Nr 215, poz. 1664 (wygaśnięcie z dniem 15 sierpnia 2011 r.).

²⁰ Wydatki tych funduszy ustalone były łącznie na poziomie 6 863,7 tys. zł i odpowiadały sumie przewidywanego stanu tych funduszy na początek roku (1 423,7 tys. zł) i prognozowanych przychodów (5 440,0 tys. zł).

i gospodarki wodnej²¹. W dniu 19 lutego 2010 r. na rachunek dochodów Miasta wpłynęły środki z likwidowanych rachunków bankowych funduszy w łącznej wysokości 3 300,8 tys. zł, z tego 2 396,0 tys. zł dotyczyło gfośigw, a 904,8 tys. zł – pfośigw (po uwzględnieniu dokonanych rozliczeń). W lutym 2010 r. wprowadzono również do ksiąg rachunkowych Urzędu stan należności i zobowiązań pigfośigw.

(dowód: akta kontroli str. 274-341)

2.2. Dochody gminy z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska uzyskane w latach 2010-2017 (do 30 września) wyniosły łącznie 33 878 tys. zł, w tym uzyskane w latach 2014-2017 (do 30 września) stanowiły kwotę 14 727,7 tys. zł. W poszczególnych latach okresu 2010-2017 (do 30 września) dochody te ukształtowały się na poziomie odpowiednio: 6 041,2 tys. zł, 5 313,2 tys. zł, 5 387,5 tys. zł, 2 408,5 tys. zł, 3 493,9 tys. zł, 3 790,7 tys. zł, 4 313,1 tys. zł i 3 130 tys. zł. W ramach tych dochodów opłaty i kary za usunięcie drzew lub krzewów w latach 2010-2017 (do 30 września) zostały zrealizowane w łącznej kwocie 622 tys. zł, w tym 308,7 tys. zł od 2014 r.

Dochody powiatu z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska uzyskane w latach 2010-2017 (do 30 września) wyniosły łącznie 10 782,7 tys. zł, w tym uzyskane w latach 2014-2017 (do 30 września) stanowiły kwotę 5 201,1 tys. zł. W poszczególnych latach okresu 2010-2017 (do 30 września) dochody te ukształtowały się na poziomie odpowiednio: 1 671,3 tys. zł, 1 593,4 tys. zł, 1 620,9 tys. zł, 696,0 tys. zł, 1 303,0 tys. zł, 1 409,6 tys. zł, 1 436,5 tys. zł, 1 052,0 tys. zł.

Dochody z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska (środki gminy i powiatu) uzyskane w latach 2010-2017 (do 30 września) wyniosły łącznie 44 660,7 tys. zł i w poszczególnych latach stanowiły od 1,6% w 2010 r. do 0,8% w 2017 r. (na 30 września) dochodów Miasta²². Najniższe dochody w tego tytułu zrealizowano w 2013 r. w wysokości 3 104,5 tys. zł (0,6% dochodów Miasta), a najwyższe w 2010 r. w kwocie 7 712,5 tys. zł (1,6%).

(dowód: akta kontroli str. 261-266, 269-273, 342-354, 365-366, 378-379, 395-396, 408-409)

2.3. W okresie objętym kontrolą Miasto nie było zobowiązane i nie przekazywało do WFOŚiGW nadwyżki, o której mowa w art. 404 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska²³ z tytułu dochodów uzyskanych w roku poprzednim. Kwota nadwyżki za lata 2014-2016 wynosząca w każdym roku 0 zł została prawidłowo obliczona, a informacje w tym zakresie zawarte w *Załączniku nr 1 do sprawozdania OŚ-4g Obliczanie nadwyżki dochodów budżetu gminy pochodzących z opłat i kar środowiskowych podlegającej przekazaniu na rzecz wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej* oraz *Załączniku nr 1 do sprawozdania OŚ-4p Obliczanie nadwyżki dochodów budżetu powiatu pochodzących z opłat i kar środowiskowych podlegającej przekazaniu na rzecz wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej* sporządzonych za 2014, 2015 i 2016 r. Uzyskane przez Miasto dochody w zakresie budżetu gminy pochodzące z opłat i kar środowiskowych w latach 2014-2016 stanowiły odpowiednio 19,2%, 22,3% i 27,7% dopuszczalnego poziomu takich dochodów, natomiast w zakresie budżetu powiatu odpowiednio 28,2%, 30,1% i 31,9% dopuszczalnego poziomu.

(dowód: akta kontroli str. 411-427, 428-435)

2.4. W latach 2010-2017 (do 30 września) Miasto na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej dysponowało kwotą stanowiącą pulę środków z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska w wysokości odpowiednio: 11 013,3 tys. zł, 9 918,2 tys. zł, 7 008,4 tys. zł, 4 202,4 tys. zł, 5 294,8 tys. zł, 5 704,0 tys. zł, 6 867,5 tys. zł i 6 099,8 tys. zł. Z wyjątkiem 2012 r. w puli środków do wykorzystania w danym roku

²¹ W dziale 900 *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* o kwotę 6 863,7 tys. zł, z tego w zakresie dochodów 5 440,0 tys. zł jako wpływy z różnych opłat i 1 423,7 tys. zł jako wpływy z różnych dochodów. Następnie uchwałą Rady Miejskiej z 6 maja 2010 r. zwiększono plan dochodów w dziale 900 w zakresie wpływów z różnych opłat o 800,0 tys. zł, a uchwałą z 24 czerwca 2010 r. o 2 500,8 tys. zł, tj. łącznie o 3 300,8 tys. zł. Uchwałą z 24 czerwca 2010 r. jednocześnie zmniejszono prognozowane dochody w dziale 900 o 6 863,7 tys. zł, w takim rozbiu jak zostały ujęte w uchwale z 18 lutego 2010 r.

²² W kolejnych latach odpowiednio: 1,6% w 2010 r., 1,4% w 2011 r., 1,3% w 2012 r., 0,6% w 2013 r., po 0,9% w 2014, 2015 i 2016 r. oraz 0,8% według stanu na 30 września 2017 r.

²³ Dz. U. z 2017 r. poz. 519 ze zm., zwana dalej *ustawą POŚ*.

znajdowały się środki z wpływów z opłat i kar za korzystanie ze środowiska niewykorzystane w latach poprzednich²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 261-266)

2.5. W latach 2010-2017 (do 30 września) Miasto dysponowało również wpływami innymi niż dochody z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska, przeznaczonymi na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. W szczególności były to środki pozyskane z *Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego* w łącznej wysokości 7 138,4 tys. zł²⁵, *Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego EOG 2009-2014, program 04PL – oszczędzanie energii i promowanie odnawialnych źródeł* w łącznej wysokości 13 013,7 tys. zł²⁶, *NFOŚiGW* w łącznej wysokości 16 389,1 tys. zł²⁷ oraz *WFOŚiGW* w łącznej wysokości 1 290,8 tys. zł²⁸.

Ponadto w latach 2010-2017 (do 30 września) Miasto na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska przeznaczyło własne środki nie pochodzące z opłat i kar za korzystanie ze środowiska w łącznej wysokości 28 534,2 tys. zł. W głównej mierze środki te pochodziły z kredytów zaciągniętych na współfinansowanie inwestycji pn. *Poprawa efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej w Tarnowie* oraz pn. *Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej w Tarnowie – etap II*.

(dowód: akta kontroli str. 261-266, 436-439, 440-442)

2.6. W okresie objętym kontrolą na ochronę środowiska i gospodarkę wodną wydatkowano łącznie 46 610,8 tys. zł (32 587,1 tys. zł ze środków gminy i 14 023,7 tys. zł ze środków powiatu), z tego:

- w 2014 r. wydatkowano łącznie 5 035,2 tys. zł (3 882,1 tys. zł stanowiły środki gminy, a 1 153,1 tys. zł środki powiatu), z tego 4 791,0 tys. zł z dostępnej puli środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, 211,8 tys. zł z innych środków własnych Miasta oraz 32,4 tys. zł z dotacji otrzymanej z WFOŚiGW;
- w 2015 r. wydatkowano łącznie 10 926,1 tys. zł (7 629,9 tys. zł i 3 296,2 tys. zł), z tego 4 586,2 tys. zł z dostępnej puli środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, 2 597,3 tys. zł z innych środków własnych Miasta oraz 3 638,8 tys. zł ze środków *Mechanizmu Finansowego EOG*, a 103,8 tys. zł z dotacji WFOŚiGW;
- w 2016 r. wydatkowano łącznie 20 427,2 tys. zł (13 877,2 tys. zł i 6 550,0 tys. zł), z tego 4 949,6 tys. zł z dostępnej puli środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, 9 031,4 tys. zł z innych środków własnych Miasta oraz 6 265,6 tys. zł ze środków *Mechanizmu Finansowego EOG*, 112,0 tys. zł z dotacji NFOŚiGW, a 68,6 tys. zł z dotacji WFOŚiGW;
- w 2017 r. (do 30 września) wydatkowano łącznie 10 222,3 tys. zł (7 197,8 tys. zł i 3 024,5 tys. zł), z tego 2 227,0 tys. zł z dostępnej puli środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, 4 847,4 tys. zł z innych środków własnych Miasta oraz 3 109,3 tys. zł ze środków *Mechanizmu Finansowego EOG*, a 38,6 tys. zł z dotacji WFOŚiGW.

W latach 2014-2017 (do 30 września) Miasto nie uzyskiwało wpływów wynikających z art. 362 ust. 3 ustawy POŚ.

(dowód: akta kontroli str. 436-439, 440-442, 1373-1386)

²⁴ W 2011 r. niewykorzystane w latach poprzednich wpływy z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska wyniosły 3 011,6 tys. zł (27,3% puli środków roku poprzedzającego), w 2013 r. – 1 097,8 tys. zł (15,7%), w 2014 r. – 497,9 tys. zł (11,8%), w 2015 r. – 503,8 tys. zł (9,5%), w 2016 r. – 1 117,9 tys. zł (19,6%), a w 2017 r. – 1 917,8 tys. zł (27,9%).

²⁵ Z tego: w 2010 r. w ramach *Działania 6.1 Schemat A Projekty realizowane w ramach programów rewitalizacji* na rewitalizację wybranych obszarów miasta: program zapewnienia harmonii estetycznej i urbanistycznej centrum miasta – estetyzacja i iluminacja skwerów miejskich (1 062,7 tys. zł); w 2011 i 2012 r. w ramach *Działania 7.2 Poprawa jakości powietrza i zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii* na modernizację obiektów użyteczności publicznej oraz przedszkoli publicznych w Tarnowie – poprawa efektywności energetycznej (łącznie 6 075,7 tys. zł).

²⁶ W latach 2015-2017 na zadania: *Poprawa efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej w Tarnowie* (8 571,8 tys. zł) oraz *Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej w Tarnowie – etap II* (4 441,9 tys. zł).

²⁷ Z tego: w latach 2012-2013 na zadanie *Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej Gminy Miasta Tarnowa* (16 277,1 tys. zł); w 2016 r. dotacja na opracowanie *Planu gospodarki niskoemisyjnej dla Miasta Tarnowa do 2020 r.* w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (112 tys. zł).

²⁸ Z tego: w 2010 r. pożyczka na zadanie *Wykonanie ścieżek i dróg rowerowych oraz dostosowanie chodników do ruchu rowerowego na terenie miasta Tarnowa* (446,2 tys. zł), budowa ekranów akustycznych (500,0 tys. zł), w 2015 r. refundacja kosztów opracowania mapy akustycznej i programu ochrony środowiska przed hałasem dla miasta Tarnowa (63,9 tys. zł), w latach 2012-2017 dotacja na edukację ekologiczną (256,4 tys. zł) oraz w latach 2016-2017 na likwidację barzyczu Sosnowskiego (24,3 tys. zł).

2.7. W kolejnych latach okresu objętego kontrolą wydatkowano łącznie odpowiednio 4 791,0 tys. zł, 4 586,2 tys. zł, 4 949,6 tys. zł i 2 227,0 tys. zł²⁹ z dostępnej puli środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, co stanowiło odpowiednio 90,5%, 80,4%, 72,1% i 36,5% tych środków. Kwota środków pochodzących z opłat i kar środowiskowych niewykorzystanych w danym roku wyniosła odpowiednio 503,8 tys. zł w 2014 r., 1 117,8 tys. zł w 2015 r. i 1 917,9 tys. zł w 2016 r. Według stanu na 30 września 2017 r. niewykorzystana pula środków wyniosła 3 872,8 tys. zł. Dyrektor Wydziału Ochrony Środowiska wskazał, że korekty planu dochodów z opłat i kar za korzystanie ze środowiska oraz wydatków na 2017 r. wynikające z rozliczenia z lat ubiegłych zostaną dokonane ze sesji Rady Miejskiej w grudniu 2017 r. Przyczynami niewydatkowania w danym roku całej puli środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, jaką dysponowało Miasto były przede wszystkim:

- w 2014 r. okoliczności związane z toczącą się przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Krakowie sprawą ze skargi Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie na uchwałę Rady Miejskiej w Tarnowie w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji związanej ze zmianą systemu ogrzewania oraz zakupem i montażem kolektorów słonecznych oraz wstrzymaniem udzielania tych dotacji w IV kwartale³⁰, jak również niższym niż przewidywano kosztem wykonania mapy akustycznej³¹;
- w 2015 i 2016 r. niedoszacowanie w planie finansowym Miasta dochodów z tytułu opłat i kar środowiskowych³² oraz zaangażowanie na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej środków pochodzących z zaciągniętych kredytów na współfinansowanie zadań związanych z termomodernizacją obiektów użyteczności publicznej i poprawą efektywności energetycznej budynków;
- w 2017 r. planowane poniesienie wydatków inwestycyjnych w IV kwartale 2017 r..

(dowód: akta kontroli str. 261-266, 436-439, 1226-1237, 1355, 1358)

2.8. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki wydatkowania przez Miasto środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska na cele inne niż ochrona środowiska i gospodarka wodna. Badanie w zakresie zgodności finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej z przepisami prawa przedstawiono w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 436-439, 720, 775, 845, 918)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w zakresie zapewnienia finansowania zadań związanych z ochroną środowiska i gospodarką wodną nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu 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

3.1. W uchwałach budżetowych Miasta na poszczególne lata okresu 2014-2017 Rada Miejska w Tarnowie określała kwoty dochodów z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska oraz wydatków na zadania związane z ochroną środowiska i gospodarką wodną. Wyodrębniono je z dochodów i wydatków budżetu Miasta i ujęto w załączniku *Dochody z opłat za korzystanie ze środowiska i wydatki związane z ochroną środowiska*

²⁹ Do 30 września 2017 r.

³⁰ Plan dotacji na ten cel ustalono na poziomie 240,0 tys. zł, a wydatkowano 175,2 tys. zł.

³¹ W planie wydatków Miasta na ten cel przewidywano kwotę 386 tys. zł, a wydatkowano 159,8 tys. zł.

³² Plan dochodów z tytułu tych opłat w 2015 r. wyniósł 4 910,0 tys. zł, a dochody wykonano na poziomie 5 200,2 tys. zł, natomiast w 2016 r. plan ustalono w wysokości 4 750,0 tys. zł, a dochody zrealizowano w kwocie 5 749,6 tys. zł.

i gospodarką wodną. Wydatki na zadania ujęte w tym załączniku odpowiadały ustaleniom zawartym w POŚ.

Projekt uchwały budżetowej Miasta na 2014, 2015, 2016 i 2017 r. był opiniowany przez Komisję Rozwoju Miasta i Spraw Komunalnych. W każdym przypadku projekt nie uzyskał pozytywnej opinii tej Komisji, jednak treść protokołów z jej posiedzeń nie wskazywała, aby brak opinii pozytywnej dotyczył realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. W przypadku projektowanych zmian w uchwale budżetowej w zakresie dochodów z opłat za korzystanie ze środowiska i wydatków związanych z ochroną środowiska i gospodarką wodną Komisja Rozwoju Miasta i Spraw Komunalnych wydała opinie pozytywne.

(dowód: akta kontroli str. 222-223, 226-260, 443-460, 490-509, 535-554, 580-600)

We wszystkich latach badanego okresu plan dochodów z opłat za korzystanie ze środowiska oraz plan wydatków związanych z ochroną środowiska i gospodarką wodną ujętych w uchwale budżetowej odpowiadał kwotom przewidzianym w projekcie budżetu. Plan tych dochodów i wydatków w trakcie roku budżetowego podlegał zmianom.

W 2014 r. plan dochodów w rozdziale 90019 *Wpływy i wydatki związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska* § 0690 *Wpływy z różnych opłat* ustalono na poziomie 5 600,0 tys. zł, a w trakcie roku zmniejszono jego wysokość o 370,2 tys. zł, wprowadzając jednocześnie do planu dochody w § 0580 *Grzywny i kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych* w wysokości 4,6 tys. zł. Ostatecznie plan dochodów z opłat za korzystanie ze środowiska w 2014 r. wyniósł 5 234,4 tys. zł i został zrealizowany na poziomie 4 796,9 tys. zł, tj. 91,6% planu. Plan wydatków związanych z ochroną środowiska i gospodarką wodną, do sfinansowania z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, ustalono pierwotnie na poziomie 5 600 tys. zł w dziewięciu rozdziałach klasyfikacji budżetowej, w tym przede wszystkim w dziale 900 *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska*³³. W trakcie roku budżetowego dokonano zmian planu tych wydatków, w wyniku których zmniejszono ich wysokość per saldo o 365,6 tys. zł. Ostatecznie plan wydatków związanych z ochroną środowiska i gospodarką wodną ustalono na poziomie 5 234,4 tys. zł i zrealizowano w wysokości 4 791,0 tys. zł, tj. 91,5% planu.

W 2015 r. plan dochodów w rozdziale 90019 § 0690 ustalono na poziomie 4 700,0 tys. zł, a w trakcie roku zwiększono jego wysokość o 210,0 tys. zł (bez planu zrealizowano dochody w § 0580 w wysokości 0,4 tys. zł). Ostatecznie plan dochodów z opłat za korzystanie ze środowiska w 2015 r. wyniósł 4 910,0 tys. zł i został zrealizowany na poziomie 5 200,2 tys. zł, tj. 105,9% planu. Plan wydatków związanych z ochroną środowiska i gospodarką wodną, do sfinansowania z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, ustalono pierwotnie na poziomie 4 700,0 tys. zł w siedmiu rozdziałach klasyfikacji budżetowej w dziale 900³⁴. W pierwotnym planie nie ujęto wydatków na dotacje celowe. W trakcie roku budżetowego dokonano zmian planu tych wydatków, w wyniku których zwiększono ich wysokość per saldo o 210,0 tys. zł. W szczególności w trakcie roku ustalono plan dotacji celowych w rozdziale 90005 w wysokości 50,0 tys. zł. Ostatecznie plan wydatków związanych z ochroną środowiska i gospodarką wodną ustalono na poziomie 4 910,0 tys. zł i zrealizowano w wysokości 4 586,2 tys. zł, tj. 93,4% planu.

W 2016 r. plan dochodów w rozdziale 90019 § 0690 ustalono na poziomie 4 750,0 tys. zł i nie podlegał on zmianom w trakcie roku (bez planu zrealizowano dochody w § 0580 w wysokości 1,7 tys. zł). Plan dochodów z opłat za korzystanie ze środowiska w 2016 r. został zrealizowany na poziomie 5 749,6 tys. zł, tj. 121% planu. Plan wydatków związanych z ochroną środowiska i gospodarką wodną, do sfinansowania z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, ustalono pierwotnie na poziomie 4 750,0 tys. zł w siedmiu rozdziałach

³³ Z tego: 205,0 tys. zł w rozdziale 70005 *Gospodarka gruntami i nieruchomościami* § 6050 *Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych*, 1 260,0 tys. zł w rozdziale 90001 *Gospodarka ściekowa i ochrona wód*, 25,0 tys. zł w rozdziale 90002 *Gospodarka odpadami*, 100,0 tys. zł w rozdziale 90003 *Oczyszczanie miast i wsi*, 3 305,0 tys. zł w rozdziale 90004 *Utrzymanie zieleni w miastach i gminach*, 200,0 tys. zł w rozdziale 90005 *Ochrona powietrza atmosferycznego i klimatu*, 450,0 tys. zł w rozdziale 90007 *Zmniejszenie hałasu i wibracji*, 20,0 tys. zł w rozdziale 90008 *Ochrona różnorodności biologicznej i krajobrazu* oraz 35,0 tys. zł w rozdziale 90095 *Pozostała działalność*.

³⁴ Z tego: 1 650,0 tys. zł w rozdziale 90001, 25,0 tys. zł w rozdziale 90002, 100,0 tys. zł w rozdziale 90003, 2 847,7 tys. zł w rozdziale 90004, 4,0 tys. zł w rozdziale 90006 *Ochrona gleby i wód podziemnych*, 35,0 tys. zł w rozdziale 90008 oraz 38,3 tys. zł w rozdziale 90095.

klasyfikacji budżetowej w dziale 900³⁵. W trakcie roku budżetowego dokonano zmian planu tych wydatków, w wyniku których zwiększono ich wysokość per saldo o 535,0 tys. zł. Ostatecznie plan wydatków związanych z ochroną środowiska i gospodarką wodną ustalono na poziomie 5 285,0 tys. zł i zrealizowano w wysokości 4 949,6 tys. zł, tj. 93,7% planu.

W 2017 r. plan dochodów w rozdziale 90019 § 0690 ustalono na poziomie 4 750,0 tys. zł, a trakcie roku (do 30 września) zwiększono jego wysokość o 25,0 tys. zł (bez planu zrealizowano dochody w § 0920 *Wpływy z pozostałych odsetek* w wysokości 42,6 tys. zł). Ostatecznie plan dochodów z opłat za korzystanie ze środowiska w 2017 r. (do 30 września) został ustalony na poziomie 4 775,0 tys. zł i zrealizowany na poziomie 4 182,0 tys. zł, 87,6% planu. Plan wydatków związanych z ochroną środowiska i gospodarką wodną, do sfinansowania z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, ustalono pierwotnie na poziomie 4 750,0 tys. zł w sześciu rozdziałach klasyfikacji budżetowej w dziale 900³⁶. W pierwotnym planie nie ujęto wydatków na dotacje celowe. W trakcie roku budżetowego (do 30 września) dokonano zmian planu tych wydatków, w wyniku których zwiększono ich wysokość per saldo o 220,9 tys. zł. W szczególności ustalono plan dotacji celowych w rozdziale 90005 na wykorzystanie ekologicznych źródeł energii o 175,0 tys. zł oraz na obniżenie poziomu niskiej emisji w Tarnowie o 31,1 tys. zł (współfinansowanie projektów finansowanych ze środków unijnych). Ostatecznie plan wydatków związanych z ochroną środowiska i gospodarką wodną ustalono na poziomie 4 970,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 443-460, 490-509, 535-554, 580-600, 601-719)

3.2. W okresie objętym kontrolą realizowano zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej wskazane w POŚ. Przykładowo realizowano przedsięwzięcia termomodernizacyjne, dofinansowywano inwestycje w zakresie zmiany systemu ogrzewania na proekologiczne oraz alternatywnych źródeł energii, opracowano mapę akustyczną, prowadzono prace remontowe i konserwacyjne na ciekach wodnych, utrzymywano zieleń miejską i prowadzono inwestycje w zakresie urządzania i zwiększenia terenów zieleni miejskiej, prowadzono monitoring jakości gleby i ziemi, jak również prowadzono kampanie i akcje ekologiczne i informacyjne mające na celu podniesienie świadomości mieszkańców w zakresie ochrony środowiska, propagowanie działań proekologicznych i zasady zrównoważonego rozwoju.

(dowód: akta kontroli str. 202-204, 720, 775, 845, 918, 1469-1471)

3.3. W badanym okresie Miasto wydatkowało środki finansowe, w tym pochodzące z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, na następujące zadania z zakresu ochrony środowiska wskazane w art. 400a ustawy POŚ:

- wspomaganie realizacji zadań służących ochronie środowiska (pkt 5) w łącznej wysokości 2 539,9 tys. zł (w całości z puli środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska na zadania własne), z tego 1 016,3 tys. zł w 2014 r., 787,5 tys. zł w 2015 r., 623,1 tys. zł w 2016 r. i 113,0 tys. zł w 2017 r. (do 30 września). W efekcie wydatkowania tych środków w szczególności poprawiono infrastrukturę służącą odprowadzaniu wód opadowych i ochronie przed powodzią, przebudowano potok Klikowskiego, opracowano koncepcję odwodnienia niektórych terenów, wykonano odwodnienie w Parku Legionów, prowadzono prace konserwacyjne i remontowe na ciekach wodnych i remont studni publicznych;
- przedsięwzięcia związane z gospodarką odpadami (pkt 8) w łącznej wysokości 674,6 tys. zł (w całości z puli środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska na zadania własne), z tego 112,8 tys. zł w 2014 r., 417,0 tys. zł w 2015 r., 95,8 tys. zł w 2016 r. i 49,0 tys. zł w 2017 r. (do 30 września). Efektami rzeczowymi uzyskanymi w wyniku wydatkowania tych środków były m.in.: zakup 65 betonowych koszy ulicznych, 196 wkładów do koszy, 1 286 pakietów woreczków do stacji „psi pakiet”, usunięcie i unieszkodliwienie 340 padłych zwierząt z terenu gminy oraz 366,28 ton odpadów pochodzących z „dzikich wysypisk”, odebranie i unieszkodliwienie 12 975 kg leków nieużytecznych przyjmowanych od mieszkańców w kilkunastu aptekach

³⁵ Z tego: 750,0 tys. zł w rozdziale 90001, 25,0 tys. zł w rozdziale 90002, 100,0 tys. zł w rozdziale 90003, 3 488,7 tys. zł w rozdziale 90004, 270,0 tys. zł w rozdziale 90005, 30,0 tys. zł w rozdziale 90008 oraz 86,3 tys. zł w rozdziale 90095.

³⁶ Z tego: 700,0 tys. zł w rozdziale 90001, 35,0 tys. zł w rozdziale 90002, 75,0 tys. zł w rozdziale 90003, 3 797,7 tys. zł w rozdziale 90004, 43,0 tys. zł w rozdziale 90008 oraz 99,3 tys. zł w rozdziale 90095.

na terenie Tarnowa oraz odebranie, przetransportowanie i unieszkodliwienie 139,16 Mg materiałów zawierających azbest;

- monitoring środowiska (pkt 15) w wysokości 4,0 tys. zł (3,9 tys. zł z opłat i 0,1 tys. zł z innych środków własnych Miasta na zadania własne) w 2015 r., które przeznaczono na wykonanie badań agrochemicznych gleby (100 badań w zakresie pH, fosfor, potas i magnez oraz po 10 oznaczeń miedzi, cynku, ołowiu, kadmu i niklu);
- ochrona powietrza (pkt 21) w łącznej wysokości 566,5 tys. zł³⁷ (294,7 tys. zł z opłat oraz 271,8 tys. zł z innych środków własnych Miasta), z tego 91,4 tys. zł w 2014 r., 82,2 tys. zł w 2015 r., 145,1 tys. zł w 2016 r. i 247,8 tys. zł w 2017 r. (do 30 września). W efekcie wydatkowania środków na dotacje zlikwidowano łącznie 131 pieców kaflowych oraz 77 kotłów c.o. opalanych węglem. Ponadto środki wykazane w tym zadaniu stanowiły część środków wydatkowanych na finansowanie zadania związanego z termomodernizacją obiektów użyteczności publicznej oraz poprawą efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej;
- wykorzystanie lokalnych źródeł energii (pkt 22) w łącznej wysokości 198,5 tys. zł (111,7 tys. zł z opłat oraz 86,8 tys. zł z innych środków własnych Miasta na dotacje), z tego 83,7 tys. zł w 2014 r., 86,8 tys. zł w 2015 r. i 28,0 tys. zł w 2016 r. Efektem rzeczowym udzielonych dotacji było dofinansowanie zakupu i montażu kolektorów słonecznych o łącznej powierzchni ok. 200m²;
- przedsięwzięcia związane z ochroną przyrody (pkt 29) w łącznej wysokości 14 958,3 tys. zł (12 470,9 tys. zł z opłat i kar, 2 463,1 tys. zł z innych środków własnych Miasta oraz 24,3 tys. zł z innych źródeł na zadania własne), z tego 3 270,9 tys. zł w 2014 r., 3 658,6 tys. zł w 2015 r., 5 493,1 tys. zł w 2016 r. i 2 535,8 tys. zł w 2017 r. (do 30 września). W efekcie wydatkowanych środków urządzano, utrzymywano i pielęgnowano tereny zieleni miejskiej, w szczególności wykonywano bieżące prace remontowe i konserwacyjne, dokonywano wycinki i sadzenia drzew, zapewniono obsadę rabat w kwiaty i krzewy oraz realizowano inwestycje w zakresie poprawy estetyki i funkcjonalności terenów zieleni miejskiej. Ponadto w ramach ochrony przyrody udzielono pomocy dzikim zwierzętom, które ucierpiały w wyniku 272 zdarzeń z ich udziałem, wykonano i zamontowano budki lęgowe dla ptaków oraz pokryto przeprowadzenie zabiegów związanych z likwidacją Barszczu Sosnowskiego na powierzchni 26 ha;
- edukacja ekologiczna (pkt 32) w łącznej wysokości 361,3 tys. zł (93,3 tys. zł z opłat i kar, 112,8 tys. zł z innych środków własnych Miasta oraz 155,2 tys. zł z innych źródeł na zadania własne), z tego 73,0 tys. zł w 2014 r., 82,2 tys. zł w 2015 r., 128,5 tys. zł w 2016 r. oraz 77,6 tys. zł w 2017 r. (do 30 września). W efekcie przeprowadzonych akcji ekologicznych i informacyjnych w poszczególnych latach przyczyniono się do zwiększenia wiedzy i świadomości młodzieży szkolnej ze średnio 125 placówek oświatowych na terenie Miasta oraz ok. 140 mieszkańców Tarnowa;
- współfinansowanie projektów inwestycyjnych realizowanych ze środków unijnych niepodlegających zwrotowi (pkt 38) w łącznej wysokości 26 380,6 tys. zł (13 366,9 tys. zł z innych środków własnych Miasta oraz 13 013,7 tys. zł z innych źródeł), z tego 5 593,1 tys. zł w 2015 r., 13 614,5 tys. zł w 2016 r. oraz 7 173,0 tys. zł. W efekcie wykonano termomodernizację 10 obiektów użyteczności publicznej Miasta oraz poprawiono efektywność energetyczną 15 budynków użyteczności publicznej;
- przygotowanie dokumentacji (pkt 39) w łącznej wysokości 440,6 tys. zł (205,0 tys. zł z opłat i kar oraz 235,6 tys. zł z innych środków własnych Miasta), z tego 227,3 tys. zł w 2014 r., 187,2 tys. zł w 2016 r. oraz 26,1 tys. zł. Efektem rzeczowym było opracowanie dokumentacji i złożenie wniosków aplikacyjnych o dofinansowanie ze środków europejskich zadań związanych z termomodernizacją i poprawą efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej;
- inne zadania służące ochronie środowiska (pkt 42) w łącznej wysokości 486,5 tys. zł, w tym 159,8 tys. zł w 2014 r. z opłat i kar za korzystanie ze środowiska i 150,8 tys. zł w 2015 r. z innych środków własnych Miasta. Ponadto w 2015 r. uzyskano dotację z WFOŚiGW w wysokości 63,9 tys. zł, a w 2016 r. dotację z NFOŚiGW w kwocie 112,0 tys. zł. Ze środków poniesionych w tej grupie wydatków opracowano mapę

³⁷ Z tego 250,7 tys. zł na zadania własne i 326,8 tys. zł na dotacje.

akustyczną i program ochrony środowiska przed hałasem dla Miasta Tarnowa oraz *Plan Gospodarki Niskoemisyjnej dla Miasta Tarnowa*.

(dowód: akta kontroli str. 965-976, 977-983)

3.4. W latach 2014-2016 wydatki na ochronę środowiska i gospodarkę wodną wykazane w sprawozdaniach statystycznych OŚ-4g oraz OŚ-4p ujęte były w grupach:

- gospodarka ściekowa i ochrona wód w wysokości odpowiednio: 1 016,3 tys. zł w 2014 r., 787,5 tys. zł w 2015 r. i 623,1 tys. zł w 2016 r. i obejmowały one głównie wydatki na prace remontowe i konserwacyjne na ciekach wodnych, remont studni publicznych oraz wydatki inwestycyjne związane z poprawą infrastruktury służącej odprowadzaniu wód opadowych i ochronie przed powodzią (w ewidencji księgowej ujęte w rozdziale 90001 *Gospodarka ściekowa i ochrona wód*);
- *ochrona powietrza atmosferycznego i klimatu* w wysokości odpowiednio: 380,2 tys. zł, 50,0 tys. zł i 173,1 tys. zł i dotyczyły one dotacji celowych na dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji związanych ze zmianą systemu ogrzewania oraz zakupem i montażem kolektorów słonecznych (rozdział 90005 *Ochrona powietrza atmosferycznego i klimatu*);
- *gospodarka odpadami* w wysokości odpowiednio: 112,8 tys. zł, 417,0 tys. zł i 95,8 tys. zł i obejmowały one we wszystkich latach wydatki poniesione na odbiór i unieszkodliwianie leków nieużytecznych przyjmowanych od mieszkańców w aptekach oraz transport i unieszkodliwianie materiałów zawierających azbest (rozdział 90002 *Gospodarka odpadami*), zakup koszy ulicznych i pakietów woreczków do stacji „psi pakiet” oraz na usunięcie i unieszkodliwienie padłych zwierząt i odpadów pochodzących z „dzikich” wysypisk śmieci (rozdział 90003 *Oczyszczanie miast i wsi*). Ponadto w 2015 r. wydatkowano kwotę 300,0 tys. zł na składowanie odpadów, co szczegółowo przedstawiono w części dotyczącej nieprawidłowości;
- *pozostałe dziedziny* w wysokości odpowiednio: 3 281,7 tys. zł, 3 331,7 tys. zł i 4 057,6 tys. zł, w której wykazano wszystkie pozostałe wydatki, w tym przede wszystkim wydatki na utrzymanie zieleni miejskiej (rozdział 90005 *Utrzymanie zieleni w miastach i gminach*), które stanowiły największą grupę wydatków na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej ze środków pochodzących z opłat i kar środowiskowych³⁸, a także wydatki związane z działalnością edukacyjną i informacyjną z zakresu ochrony środowiska, interwencjami dotyczącymi dzikich zwierząt, likwidacją Barszczu Sosnowskiego oraz na opracowanie mapy akustycznej.

(dowód: akta kontroli str. 720-774, 775-844, 845-917, 918-964, 1373-1386)

Według stanu na 30 września 2017 r. wydatki na ochronę środowiska i gospodarkę wodną poniesione w Urzędzie wyniosły łącznie 2 225,7 tys. zł, tj. 53,5% planu tych wydatków do realizacji w Urzędzie (4 158,2 tys. zł³⁹), z tego na zadania z zakresu gospodarki ściekowej i ochrony wód wydatkowano 113,0 tys. zł, ochrony powietrza atmosferycznego i klimatu – 8,2 tys. zł, gospodarki odpadami – 48,9 tys. zł a na zadania w pozostałych dziedzinach – 2 056,9 tys. zł (w tym 1 998,4 tys. zł stanowiły wydatki na utrzymanie zieleni w Mieście).

(dowód: akta kontroli str. 720-774, 775-844, 845-917, 918-964)

3.5. Badanie 24 wybranych dowodów księgowych, dokumentujących poniesienie w okresie objętym kontrolą wydatków wykazanych w sprawozdaniach OŚ-4g i OŚ-4p w różnych grupach (poza wydatkami na składowanie odpadów oraz wydatkami na dotacje celowe) na łączną kwotę 2 011,4 tys. zł⁴⁰ wykazało, że:

- kontrola merytoryczna tych wydatków oraz zatwierdzenie do wypłaty zostały dokonane przez Wydział Ochrony Środowiska (4 faktury) oraz Referat Gospodarki Komunalnej w Wydziale Infrastruktury Miejskiej (20 faktur);

³⁸ W 2014 r wydatki te wyniosły 3 067,4 tys. zł (64% wydatków na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej ze środków pochodzących z opłat i kar środowiskowych), w 2015 r. 3 161,3 tys. zł (68,9%), a w 2016 r. 3 942,1 tys. zł (79,6%).

³⁹ Dodatkowo plan wydatków na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej przypisany był do realizacji Zarządu Dróg i Komunikacji w wysokości 812,7 tys. zł (rozdział 90004 § 4300). Dotyczyło to bieżącego utrzymania zieleni.

⁴⁰ Z tego po osiem dowodów dokumentujących wydatki 2014, 2015 i 2016 r. na kwotę odpowiednio: 834,8 tys. zł, 831,7 tys. zł oraz 344,8 tys. zł.

- na fakturach brak było opisu, że źródłem finansowania wydatków udokumentowanych tymi fakturami mają być środki z opłat i kar za korzystanie ze środowiska ze wskazaniem właściwej kategorii zadań określonych w art. 403 ust. 1 i 2 ustawy POŚ;
- poza jednym przypadkiem, środki te były wydatkowane na zadania wskazane w art. 403 ust. 1 i 2 ustawy POŚ. Faktura nr 5/2015 z 22 grudnia 2015 r. na kwotę 103 074 zł, ujęta w rozdziale 92120 *Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami*, dotyczyła opracowania dokumentacji w zakresie projektu rewitalizacji Parku Strzeleckiego w Tarnowie, który był objęty ochroną zabytków, co zostało szczegółowo przedstawiono w części dotyczącej nieprawidłowości;
- faktura nr 1259/2015 z 1 grudnia 2015 r. za wykonanie badań agrochemicznych opiewająca na kwotę 3 967,80 zł (rozdział 90006 *Ochrona gleby i wód podziemnych*) w sprawozdaniach OŚ-4g i OŚ-4p została ujęta w wysokości 3 867,80 zł, tj. o 100 zł niższej (plan w rozdziale 90006 § 4390 *Zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii* wynosił 4 000 zł), co jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału Ochrony Środowiska wynikało z omyłki.

(dowód: akta kontroli str. 720-964, 1312-1329, 1472-1474, 1544-1545, 1548-1549, 1551-1578)

3.6. W okresie objętym kontrolą w Wydziale Ochrony Środowiska przeprowadzono łącznie 20 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, z tego pięć w 2014 r., cztery w 2015 r., pięć w 2016 r. oraz sześć w 2017 r. (do 30 września). W trybie przetargu nieograniczonego udzielono łącznie pięciu zamówień. W przypadku 14 zamówień nie stosowano ustawy, gdyż wartość szacunkowa zamówienia nie przekraczała kwoty określonej w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁴¹. Z kolei Wydział Inwestycji Miejskich, w zakresie zadań związanych z ochroną środowiska i gospodarką wodną, w latach 2014-2017 (do 30 września) zawarł łącznie m.in. 124 umowy po przeprowadzeniu postępowań w trybie przetargu nieograniczonego oraz 193 umowy na zamówienia o wartości szacunkowej nie przekraczającej kwoty określonej w art. 4 pkt 8 ustawy Pzp. W okresie objętym kontrolą obowiązywały również umowy wieloletnie zawarte w trybie przetargu nieograniczonego oraz zamówienia *in-house*, a poza umowami wydatkowano szacunkowo ok. 380 tys. zł. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywał regulamin dokonywania zamówień publicznych wprowadzony zarządzeniem Prezydenta Miasta z 5 lutego 2014 r. oraz regulamin dokonywania zamówień publicznych o wartości nie przekraczającej 30 tys. euro wprowadzony zarządzeniem Prezydenta Miasta z 12 maja 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 984, 985-1025, 1117, 1387-1431, 1500-1550, 1551-1578)

Badanie czterech postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, po jednym z lat 2014-2017 (do 30 września) wykazało, że zostały one przeprowadzone w sposób zgodny z ustawą Pzp oraz regulacjami wewnętrznymi. Spośród badanych postępowań dwa zostały przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego⁴², a wartość szacunkowa zamówienia w przypadku dwóch⁴³ kolejnych postępowań nie przekraczała kwoty określonej w art. 4 pkt 8 ustawy Pzp. W jednym przypadku stwierdzono jednak, że ogłoszenie o udzieleniu zamówienia *Dostawa drzew i krzewów oraz ich wysadzenie na terenie miasta Tarnowa, w tym w pasach drogowych* (znak sprawy WIM.271.30.2015) zostało zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych 30 października 2015 r., tj. po upływie 43 dni od daty zawarcia umowy z wykonawcą (17 września 2015 r.), co zostało przedstawione w części dotyczącej nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 1026-1116, 1544, 1546, 1551-1552)

3.7. W latach 2014-2017 (do 30 września) ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, a w 2015 r. również z innych środków własnych Miasta (119,0 tys. zł), udzielono dotacje celowe dla osób fizycznych na zmianę systemu ogrzewania oraz zakup i montaż kolektorów słonecznych w łącznej wysokości 525,5 tys. zł,

⁴¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 ze zm., zwana dalej *ustawą Pzp*.

⁴² W 2014 r. na wykonanie mapy akustycznej oraz programu ochrony środowiska przed hałasem dla miasta Tarnowa wraz z prognozą oddziaływania na środowisko (WOS.6250.1.2014) oraz w 2015 r. na dostawę drzew i krzewów oraz ich wysadzenie na terenie miasta Tarnowa, w tym w pasach drogowych (WIM.271.30.2015).

⁴³ W 2016 r. na remont i uruchomienie siedmiu nieczynnych studni publicznych w Tarnowie (WIM-RGK.7021.7.12.2016) oraz w 2017 r. na usuwanie odpadów zawierających azbest (WOS.605.5.3.2017).

z tego 175,2 tys. zł w 2014 r., 169,0 tys. zł w 2015 r., 173,1 tys. zł w 2016 r. oraz 8,2 tys. zł w 2017 r. (do 30 września). Na udzielenie dotacji zawarto łącznie:

- 130 umów na dofinansowanie zmiany systemu ogrzewania o łącznej kwocie dofinansowania 326,9 tys. zł. W efekcie zlikwidowano 131 pieców, w tym 77 kotłów c.o., które wymieniono na 126 pieców gazowych, w dwóch przypadkach zainstalowano ogrzewanie elektryczne, a w dwóch innych podłączono beneficjentów do sieci MPEC;
- 50 umów na zakup i montaż kolektorów słonecznych o łącznej kwocie dofinansowania 198,6 tys. zł. W efekcie dofinansowano 200 m² paneli słonecznych.

W okresie objętym kontrolą nie udzielano dotacji na zadania związane z ochroną środowiska i gospodarką wodną z innych środków.

(dowód: akta kontroli str. 1238-1257, 1469-1471)

Zasady udzielania dotacji uregulowane były w uchwale Rady Miejskiej w Tarnowie z 24 marca 2011 r.⁴⁴ W 2014 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie (pismem z 8 września 2014 r.) wystąpiło do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie ze skargą na ww. uchwałę i wniosło o stwierdzenie jej nieważności. Wyrokiem Nr I SA/KR 1656/14 z 21 listopada 2014 r. WSA w Krakowie stwierdził nieważność tej uchwały tylko w części obejmującej stwierdzenie *które nie posiadają statusu przedsiębiorcy* w § 1 załącznika do uchwały. Dotyczyło to wskazania podmiotów, którym mogła być udzielona dotacja, a co do których w zaskarżonej uchwale było sformułowane ograniczenie do osób fizycznych, które nie posiadają statusu przedsiębiorcy. W pozostałym zakresie skarga została oddalona.

Funkcjonujący w Urzędzie regulamin udzielania dotacji na dofinansowanie kosztów inwestycji związanej ze zmianą systemu ogrzewania oraz zakupem i montażem kolektorów słonecznych określał: kryteria wyboru inwestycji do dofinansowania⁴⁵, tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji⁴⁶, wysokość dotacji⁴⁷ oraz sposób rozliczania dotacji⁴⁸.

(dowód: akta kontroli str. 1211-1237)

Badanie wybranych losowo siedmiu umów na udzielenie dotacji zawartych w latach 2014-2017 (do 30 września) o łącznej kwocie dofinansowania 27,1 tys. zł (5,2%), z tego czterech na zmianę systemu ogrzewania i trzech na zakup i montaż kolektorów słonecznych, wykazało, że dotacje były udzielone zgodnie z warunkami określonymi w uchwale Rady Miejskiej w Tarnowie i zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, w szczególności:

- wszystkie wnioski o udzielenie dotacji spełniały wymogi formalne i we wszystkich przypadkach zostały przeprowadzone oględziny przed rozpoczęciem inwestycji, z których sporządzono protokół,

⁴⁴ Uchwała nr VIII/78/2011 Rady Miejskiej w Tarnowie z 24 marca 2011 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Miasta Tarnowa na dofinansowanie kosztów inwestycji związanej ze zmianą systemu ogrzewania oraz zakupem i montażem kolektorów słonecznych (Dz. Urz. Województwa Małopolskiego nr 274, poz. 2240 ze zm.).

⁴⁵ W szczególności dofinansowanie udzielane jest wyłącznie inwestycjom realizowanym przez osoby fizyczne będące właścicielami, współwłaścicielami lub najemcami lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego. Dofinansowanie udzielane jest tym inwestycjom, które polegają na zmianie systemu ogrzewania na ogrzewanie proekologiczne, w następstwie którego następuje rzeczywiste ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza. Warunkiem uzyskania dofinansowania zmiany systemu ogrzewania na ogrzewanie proekologiczne jest likwidacja wszystkich dotychczasowych służących ogrzewaniu pieców lub kotłów c.o. opalanych paliwem stałym (węgiel bądź koks), brak innego źródła ogrzewania oraz zastąpienie systemów ogrzewania opartych na paliwie stałym (węgiel bądź koks), systemami proekologicznymi opartymi na paliwie gazowym, elektrycznym, olejowym, bądź opartymi na przyłączeniu do miejskiej sieci ciepłowniczej.

⁴⁶ Warunkiem ubiegania się o przyznanie dotacji jest złożenie wniosku o udzielenie dotacji przed przystąpieniem do zmiany systemu ogrzewania na proekologiczny lub montażem kolektorów słonecznych, dołączenie do wniosku kserokopii aktualnego dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do lokalu lub budynku, w którym będzie realizowana inwestycja i/lub zgody wyżej wymienionej osoby na realizację tej inwestycji oraz zawarcie umowy o udzielenie dotacji. Wniosek podlega wstępnej weryfikacji przez pracownika Urzędu, który przeprowadza następnie oględziny mające na celu stwierdzenie stanu faktycznego istniejącego przed rozpoczęciem inwestycji.

⁴⁷ Kwotę dotacji w przypadku zmiany systemu ogrzewania określa się na podstawie ilości zlikwidowanych palenisk, bądź w przypadku likwidacji kotła centralnego ogrzewania na podstawie ilości kilowatów (kW) zainstalowanej mocy nowego źródła. Kwotę dotacji w przypadku montażu i zakupu kolektorów słonecznych określa się na podstawie wielkości powierzchni zamontowanych kolektorów. Ustala się następujące kwoty dotacji: 700,00 zł za jedno całkowicie i trwale wyłączone palenisko, 120,00 zł za każdy kW zainstalowanej mocy nowego źródła, w związku z całkowitym i trwałym wyłączeniem kotła centralnego ogrzewania, 1.000,00 zł za każdy m² łącznej powierzchni kolektora – nie więcej niż 4.000,00 zł. Kwota dotacji nie może przekroczyć 50% poniesionych kosztów inwestycji, określonych na podstawie przedłożonych faktur VAT bądź rachunków.

⁴⁸ Gmina Miasta Tarnowa zawiera z osobą uprawnioną umowę o udzielenie dotacji. Po zrealizowaniu inwestycji realizujący dostarcza dokumenty stwierdzające jej wykonanie. Przed udzieleniem dotacji przewidzianej umową przeprowadzane są oględziny w celu sprawdzenia i udokumentowania wykonania zadania.

- we wszystkich przypadkach zawarto umowę dotacji, w której określono warunki dofinansowania zgodne z regulaminem udzielania dotacji, umowy te zostały zarejestrowane w Centralnym Rejestrze Umów,
- każdorazowo dokonano w prawidłowy sposób rozliczenia dotacji, na podstawie przedłożonych przez beneficjentów dokumentów oraz po przeprowadzeniu oględzin zrealizowanej inwestycji, z których sporządzono protokół,
- niezwłocznie po rozliczeniu dotacji Wydział Ochrony Środowiska przekazywał do Wydziału Księgowości Urzędu dyspozycję przekazania środków dotacji we wskazanym terminie, w którym we wszystkich przypadkach przekazano środki,
- w efekcie dofinansowania tych inwestycji zamontowano kolektory słoneczne o łącznej powierzchni 15,8 m² oraz zlikwidowano 14 pieców węglowych zastępując je kotłami gazowymi.

Dotacje zostały udzielone osobom fizycznym, tj. podmiotom wymienionym w art. 403 ust. 4 ustawy POŚ. Umowy określały w szczególności wysokość dotacji, cel i opis zakresu rzeczowego zadania, na realizację którego przekazywane są środki, termin wykorzystania dotacji w danym roku oraz termin i sposób jej rozliczenia.

(dowód: akta kontroli str. 1258-1273, 1509, 1511, 1520, 1525, 1530, 1532, 1543)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w zakresie zapewnienia finansowania zadań związanych z ochroną środowiska i gospodarką wodną stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W 2015 r. z puli środków stanowiących opłaty i kary za korzystanie ze środowiska wydatkowano 300 tys. zł na składowanie odpadów, podczas gdy zadania te zostały określone w art. 6r ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁴⁹ i winny być finansowane z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, pobranych od mieszkańców.

W planie wydatków budżetowych Wydziału Infrastruktury Miejskiej Referat Gospodarki Komunalnej na 2015 r., w rozdziale 90002 *Gospodarka odpadami* § 4300 *Zakup usług pozostałych*, w zakresie zadań związanych z ochroną środowiska ujęto kwotę 300,0 tys. zł. Według stanu na koniec 2015 r. wydatki w tym zakresie zrealizowano do wysokości planu i wykazano w sprawozdaniu OS-4g jako sfinansowane z opłat i kar za korzystanie ze środowiska.

Zgodnie z art. 6k ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rada gminy określając stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, bierze pod uwagę m.in. koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 6r 2-2a i 2d ustawy. Z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w myśl art. 6r ust. 2 ww. ustawy, gmina pokrywa koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, które obejmują koszty: odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych, obsługi administracyjnej tego systemu oraz edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi.

Z powyższych regulacji wynika więc, że rada gminy zobowiązana jest do dokonania rzetelnej i wnikliwej kalkulacji wysokości stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (w oparciu o wskazane w ustawie dane), w taki sposób, aby pobrane środki pokrywały rzeczywiste koszty związane z funkcjonowaniem systemu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie gminy.

Dyrektor Wydziału Ochrony Środowiska wskazał, że uchwałą Rady Miejskiej z 29 listopada 2012 r. ustalono stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny, w wysokości 9,90 zł miesięcznie od osoby (proponycja Prezydenta Miasta – 10,50 zł). Z inicjatywy radnych uchwałą Rady Miejskiej z 10 kwietnia 2014 r. obniżono stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny o kwotę 1,40 zł do wysokości 8,50 zł miesięcznie od osoby. Uchwała ta spowodowała, że od 2015 r. pobierane opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie wystarczają na pokrycie kosztów

⁴⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1289.

funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Dyrektor wyjaśnił, że w związku z tym, że ustawa POŚ dopuszcza finansowanie gospodarki odpadami, a w przypadku, gdy gmina należy do związku międzygminnego, którego zadaniem statutowym jest gospodarka odpadami, wpływy należne gminie (z tytułu opłat i kar za składowanie i magazynowanie odpadów) stanowią wyłączny dochód tego związku międzygminnego i są przeznaczone na jego cele statutowe, w 2015 r. ze środków z tytułu opłat i kar za składowanie i magazynowanie odpadów sfinansowano część zadań związanych z gospodarowaniem odpadami. Dyrektor wskazał ponadto, że Prezydent Miasta podejmował i w dalszym ciągu podejmuje działania mające na celu zwiększenie wpływu z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w celu doprowadzenia do pełnego pokrycia kosztów obsługi systemu gospodarowania odpadami komunalnymi wpływami za te usługi. Ostatnio przedłożony został Radzie Miejskiej projekt uchwały z 11 października 2017 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, nie został on jednak przez Radę zaakceptowany. Kolejny projekt uchwały zwiększającej stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi Prezydent zamierza przedstawić na sesji w dniu 30 listopada 2017 r., aby dotrzymana była zasada pokrywania kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi z opłat pobranych za gospodarowanie tymi odpadami.

(dowód: akta kontroli str. 775-844, 1333, 1336, 1340-1354)

2. W latach 2014-2017 (do 30 września) z uzyskanych opłat i kar za korzystanie ze środowiska sfinansowano zadania związane z odbiorem i unieszkodliwianiem leków nieużytecznych przyjmowanych od mieszkańców w aptekach w łącznej wysokości 41 217,05 zł, z tego 8 997,20 zł w 2014 r., 12 260,16 zł w 2015 r., 12 039,64 zł w 2016 r. i 7 920,05 zł w 2017 r. (do 30 września), podczas gdy:

- niewykorzystane lub przeterminowane leki zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2014 roku w sprawie katalogu odpadów⁵⁰ zaliczają się do grupy odpadów komunalnych (grupa 20),
- zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁵¹ tworzone przez gminy punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych zapewniać powinny przyjmowanie m.in. przeterminowanych leków i chemikaliów,

a zatem zadania obejmujące zbieranie i zagospodarowanie tego rodzaju odpadów zaliczają się do zadań, o których mowa w art. 6r ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i winny być finansowane z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, pobranych od mieszkańców.

Wydatki te zaewidencjonowane były w rozdziale 90002 *Gospodarka odpadami* § 4300 *Zakup usług pozostałych* i wykazane w sprawozdaniach OŚ-4p za 2014, 2015 i 2016 r.

Dyrektor Wydziału Ochrony Środowiska wyjaśnił, że *działania związane z odbiorem i unieszkodliwianiem leków nieużytecznych w aptekach na terenie Tarnowa prowadzone są od kilkunastu lat (od 2001 roku). Są one elementem przedsięwzięć realizowanych w ramach edukacji ekologicznej mieszkańców. Od połowy 2013 r. obowiązuje nowy system gospodarowania odpadami komunalnymi. W ramach tego systemu uruchomiono w Tarnowie 2 punkty selektywnej zbiórki odpadów komunalnych (PSZOK) przy ul. Komunalnej oraz ul. Kąpielowej, w których obok innych rodzajów odpadów przyjmowane są także nieużyteczne leki. Pomimo uruchomienia zbiórki leków nieużytecznych w PSZOK, postanowiono kontynuować akcję edukacji ekologicznej poprzez dalsze uświadamianie mieszkańców i umożliwienie im oddawania leków w miejscach, do których już zostali przyzwyczajeni i z nich korzystają. Akcja jest wspomagana działaniami informacyjnymi w szkołach, przedszkolach, na stronie internetowej, uzupełnia także działania podejmowane w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Włączenie się z edukacją ekologiczną w działania uświadamiające mieszkańcom konieczność wysegregowania ze strumienia odpadów*

⁵⁰ Dz.U. z 2014 r. poz. 1923.

⁵¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1289.

komunalnych odpadów niebezpiecznych dla środowiska oraz zdrowia i życia ludzi i zwierząt ma ogromne znaczenie dla kształtowania prawidłowych postaw i stosunku ludzi do otaczającego środowiska. Z naszego wieloletniego doświadczenia wynika, że stworzenie możliwości oddania leków w aptekach, to tak naprawdę jedyna możliwość ich zebrania w formie selektywnej. Ze względu na znikome objętościowo i masowo ilości medykamentów powstające w gospodarstwach domowych, utrudnieniem dla mieszkańców byłby wywóz tych odpadów do oddalonych od miejsca zamieszkania punktów PSZOK, które ze względu na swoją specyfikę nie mogą być lokalizowane w centrum miasta. Naszym zdaniem zebranie każdej ilości nieużytecznych leków ma duże znaczenie, gdyż odpady te są wówczas unieszkodliwiane w sposób najkorzystniejszy i bezpieczny dla środowiska. Należy zaznaczyć, że przepisy art. 403 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 400a ust. 1 pkt 32 ustawy POŚ dopuszczają finansowanie zadań związanych z edukacją ekologiczną oraz propagowaniem działań proekologicznych i zasady zrównoważonego rozwoju ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, zarówno przez gminę jak i powiat. Naszym zdaniem trudno byłoby założyć, że zapis art. 6r ust. 2 pkt wyklucza możliwość korzystania z przepisów art. 403 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 400a ust. 1 pkt 32 ustawy POŚ. Dodatkowo, nie bez znaczenia jest obniżenie przez Radę Miejską stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w stosunku do propozycji przedstawionych przez Prezydenta Miasta, wypracowanych na podstawie rzeczywistych kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania tymi odpadami.

(dowód: akta kontroli str. 720-774, 775-844, 845-917, 918-964, 977, 1355, 1357-1358)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że nawet jeżeli działania te były podejmowane w ramach edukacji ekologicznej w zakresie odpadów, to również winny być finansowane z opłat mieszkańców za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

3. W 2015 r. z uzyskanych opłat i kar za korzystanie ze środowiska sfinansowano opracowanie dokumentacji projektowej dla zadania inwestycyjnego związanego z rewitalizacją Parku Strzeleckiego w Tarnowie objętego ochroną zabytków, podczas gdy wydatki na działania związane z utrzymaniem i zachowaniem parków oraz ogrodów, będących przedmiotem ochrony na podstawie przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wskazane są w art. 400a pkt 26 ustawy POŚ, który nie jest wymieniony w art. 403 ust. 1 i 2 tej ustawy, określającym katalog zadań na jakie mogą być wydatkowane środki pochodzące z wpływów z tytułu opłat i kar środowiskowych. Faktura nr 5/2015 z 22 grudnia 2015 r. na kwotę 103 074 zł ujęta była w rozdziale 92120 Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami.

Dyrektor Wydziału Ochrony Środowiska wyjaśnił, że wydatek na opracowanie dokumentacji projektowej dla zadania inwestycyjnego Rewitalizacja Parku Strzeleckiego w Tarnowie został poniesiony z uzyskanych opłat i kar za korzystanie ze środowiska na podstawie art. 400a pkt 39 ustawy POŚ, który jest wymieniony w art. 403 ust. 1 i 2 tej ustawy, określającym katalog zadań na jakie mogą być wydatkowane środki pochodzące z wpływów z tytułu opłat i kar środowiskowych. Przedmiotowa dokumentacja została przygotowana do złożenia wniosku o dofinansowanie inwestycji „Rewitalizacja Parku Strzeleckiego w Tarnowie” w konkursie organizowanym w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020. (...) Wskazał również, że Park Strzelecki w Tarnowie jest nie tylko obiektem zabytkowym, ale również, ze względu na walory przyrodnicze, pomnikiem przyrody. Powodem zapisania zadania w rozdziale 92120 Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami był obligatoryjny wymóg konkursu, aby dofinansowane obiekty były wpisane do rejestru zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 775-844, 1472-1474, 1477, 1478-1480, 1569-1571)

NIK nie podziela stanowiska Dyrektora Wydziału Ochrony Środowiska, że wydatek ten mógł być poniesiony z opłat i kar za korzystanie ze środowiska jako przygotowywanie dokumentacji przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, które mają być współfinansowane ze środków pochodzących z Unii Europejskiej niepodlegających zwrotowi. Zdaniem NIK możliwe do sfinansowania z tych środków w ramach zadań wskazanych w art. 400a pkt 39 ustawy POŚ jest przygotowanie dokumentacji wyłącznie na

realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, które są wymienione w katalogu zadań możliwych do sfinansowania z opłat i kar za korzystanie ze środowiska.

4. Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia *Dostawa drzew i krzewów oraz ich wysadzenie na terenie miasta Tarnowa, w tym w pasach drogowych* (znak sprawy WIM.271.30.2015) zostało zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych (30 października 2015 r.) po upływie 43 dni od daty zawarcia umowy z wykonawcą (17 września 2015 r.).

Zgodnie z art. 95 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych (w brzmieniu obowiązującym w tamtym czasie) zamawiający niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego zamieszcza ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych.

Zastępca Dyrektora Wydziału Infrastruktury Miejskiej wyjaśnił, że pracownik zajmujący się tym postępowaniem przetargowym i kontrolujący realizację umowy zajmował się również szeregiem innych spraw, które wymagały pilnych działań. W związku z realizacją tego zamówienia był on zaangażowany w pracę terenową wraz z pracownikami wykonawcy i niezwłocznie po wykonaniu zadania przygotował ogłoszenie o udzieleniu zamówienia, które zostało zamieszczone w BZP. Wskazał również, że biorąc pod uwagę fakt dookreślenia w nowelizacji z czerwca 2016 r. ustawy Prawo zamówień publicznych pojęcia „niezwłocznie” poprzez ustalenie trzydziestodniowego terminu, można domniemywać, że w poprzednim stanie prawnym też nie chodziło o bardzo krótki czas np. kilka dni, a zatem w jego ocenie ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone bez zbędnej zwłoki.

(dowód: akta kontroli str. 1026-1116, 1118-1210)

Zdaniem NIK nie można uznać, że ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zostało zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych bez zbędnej zwłoki. NIK zwraca przy tym uwagę, że opóźnienie powstałe na skutek wykonywania innych prac może wskazywać na nieskuteczność systemu kontroli zarządczej.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w zasadach udzielania dotacji celowej nie wprowadzono mechanizmu uniemożliwiającego udzielenie dotacji na montaż kolektorów słonecznych na dachach budynków pokrytych azbestem. Wykonanie instalacji kolektorów słonecznych na dachach pokrytych materiałem zawierającym azbest (eternit) może powodować naruszenie tego materiału (ze względu na konieczność dokonania zakotwiczenia modułów ogniw fotowoltaicznych w dachach pokrytych eternitem) i uwolnienie szkodliwych włókien azbestowych do powietrza, co może stanowić naruszenie § 3 ust. 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 kwietnia 2004 r. w sprawie sposobów i warunków bezpiecznego użytkowania i usuwania wyrobów zawierających azbest⁵², który stanowi, że wykorzystywanie azbestu lub wyrobów zawierających azbest w sposób umożliwiający emisję azbestu do środowiska jest niedopuszczalne.

(dowód: akta kontroli str. 1334, 1337)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Urzędu 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

- 4.1. W okresie objętym kontrolą dochody z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska ewidencjonowane były w księgach rachunkowych Urzędu głównie na kontach 133

⁵² Dz. U. Nr 71, poz. 649 ze zm.

Rachunek bieżący (dochody) i 720 Przychody z tytułu dochodów budżetowych, których analiza prowadzona była w układzie klasyfikacji budżetowej. Dochody te realizowane były w rozdziale 90019 *Wpływy i wydatki związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska § 0580 Wpływy z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych i § 0690 Wpływy z różnych opłat*.

W poszczególnych latach badanego okresu dochody z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska zostały zrealizowane w następującej wysokości:

- w 2014 r. w kwocie 4 796,9 tys. zł (0,9% dochodów Miasta), z tego 4,6 tys. zł dotyczyło kar za korzystanie ze środowiska, 39,7 tys. zł opłat i kar za usunięcie drzewa lub krzewu, a 4 752,6 tys. zł pozostałych opłat za korzystanie ze środowiska,
- w 2015 r. na poziomie 5 200,2 tys. zł (0,9%), z tego 0,4 tys. zł dotyczyło kar za korzystanie ze środowiska, 87,4 tys. zł opłat i kar za usunięcie drzewa lub krzewu, a 5 112,4 tys. zł pozostałych opłat za korzystanie ze środowiska,
- w 2016 r. w kwocie 5 749,6 tys. zł (0,9%), z tego 1,7 tys. zł dotyczyło kar za korzystanie ze środowiska, 46,3 tys. zł opłat i kar za usunięcie drzewa lub krzewu, a 5 701,7 tys. zł pozostałych opłat za korzystanie ze środowiska,
- w 2017 r. (do 30 września) na poziomie 4 182,0 tys. zł (0,8%), z tego 135,3 tys. zł dotyczyło opłat i kar za usunięcie drzewa lub krzewu, a 4 046,7 tys. zł pozostałych opłat za korzystanie ze środowiska.

Dochody gminy z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska wyniosły odpowiednio 3 493,9 tys. zł (72,8% dochodów w tego tytułu) w 2014 r., 3 790,7 tys. zł (72,9%) w 2015 r., 4 313,1 tys. zł (75%) w 2016 r. i 3 130,0 tys. zł (74,8%) w 2017 r. (do 30 września). Z kolei dochody powiatu z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska wyniosły odpowiednio 1 303,0 tys. zł (27,2% dochodów w tego tytułu) w 2014 r., 1 409,6 tys. zł (27,1%) w 2015 r., 1 436,5 tys. zł (25%) w 2016 r. i 1 052,0 tys. zł (25,2%) w 2017 r. (do 30 września).

Dane wykazane w sprawozdaniach OŚ-4g i OŚ-4p odpowiadały danym wynikającym z ewidencji księgowej Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 269-273, 355-409, 1469-1471)

4.2. Badanie próby 20⁵³ dochodów z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska, stanowiących wpływy z UMWM oraz Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Krakowie na kwotę łączną 19 377,3 tys. zł wykazało, że w treści przelewu jednostki przekazujące dochody na rachunek Miasta wskazywały, czy są to dochody gminy, czy też powiatu. Dochody te były ujmowane w ewidencji księgowej Urzędu bez podziału na środki gminy i powiatu. W przypadku dochodów z tytułu opłat za usunięcie drzewa lub krzewu, których wysokość ustalał Prezydent Miasta w decyzji zezwalającej na usunięcie drzewa lub krzewu, należność z tego tytułu przypisywano w księgach rachunkowych na koncie rozrachunkowym (221 *Należności z tytułu dochodów budżetowych*). Badanie trzech decyzji wykazało, że należności z nich wynikające zostały uregulowane w ustalonych terminach.

(dowód: akta kontroli str. 1274-1311)

4.3. Za realizację wydatków finansowanych z wpływów pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska odpowiadał Wydział Ochrony Środowiska i Referat Gospodarki Komunalnej w Wydziale Infrastruktury Miejskiej. Bieżąca analiza stanu realizacji dochodów z opłat i kar za korzystanie ze środowiska oraz wydatków na zadania w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej umożliwiała dokonywanie zmian w planie w trakcie roku. Na koniec roku w ww. Wydziałach sporządzano zestawienie *Plan i wykonanie wydatków budżetowych w danym roku*, w którym w kolejnych podziałkach klasyfikacji budżetowej wskazywano zadania do sfinansowania, plan i wykonanie wydatków, w tym w zakresie zadań związanych z ochroną środowiska. Dane te były uzgadniane z Wydziałem Księgowości Urzędu i odpowiadały łącznym danym wykazanym w sprawozdaniu OŚ-4g i OŚ-4p za poszczególne lata. W księgach rachunkowych Urzędu wydatki na zadania związane z ochroną środowiska i gospodarką wodną nie były ewidencjonowane w podziale na wydatki gminy i wydatki powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 720-774, 775-844, 845-917, 918-964, 1469-1471)

⁵³ Z tego po pięć w 2014 i 2015 r. na kwotę odpowiednio 4 715,5 tys. zł i 5 064,1 tys. zł, sześć w 2016 r. na kwotę 5 620,2 tys. zł oraz czterech w 2017 r. (do 30 września) na kwotę 3 977,5 tys. zł.

Badanie próby 24 wydatków poniesionych w latach 2014-2016 wykazało, że zostały one prawidłowo ujęte w księgach rachunkowych Urzędu, w szczególności zaewidencjonowane we właściwej podziałce klasyfikacji budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 1312-1329)

4.4. Sprawozdania OŚ-4g i OŚ-4p za lata 2014-2016, jak i załącznik nr 1 do tych sprawozdań zostały sporządzone rzetelnie i zgodnie z ewidencją księgową oraz dokumentami rozliczeniowymi Wydziału Ochrony Środowiska i Referatu Gospodarki Komunalnej w Wydziale Infrastruktury Miejskiej. W tym zakresie, w sprawozdaniu OŚ-4g za 2014 r. stwierdzono nieprawidłowość, która nie miała jednak istotnego wpływu na realizację zadań Urzędu, co przedstawiono w dalszej części wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 720-774, 775-844, 845-917, 918-964, 1332, 1335, 1373-1386)

W odniesieniu do sposobu sporządzania sprawozdań OŚ-4g i OŚ-4p Dyrektor Wydziału Ochrony Środowiska wyjaśnił, że miasto Tarnów jako gmina na prawach powiatu prowadzi jedną księgowość i sprawozdawczość budżetową, oraz że dla sprawozdań OŚ-4g i OŚ-4p przyjęto podział niektórych wydatków m.in. w zakresie utrzymania zieleni i edukacji ekologicznej w proporcjach odpowiadających stosunkowi wpływu środków z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska dla gminy i dla powiatu, tj. ok. 70% jako wydatki gminne oraz ok. 30% jako wydatki powiatowe. Wskazał również, że w jego ocenie zasadnym byłoby sporządzanie sprawozdań OŚ-4g i OŚ-4p dla miast na prawach powiatu jako jednego wspólnego sprawozdania OŚ-4. W aktualnym stanie prawnym środki z wpływów z opłat i kar za korzystanie ze środowiska przynależne miastom na prawach powiatu są przekazywane na wspólne konto i mogą być z nich finansowane te same zadania (określone w art. 403 ust. 1 i ust. 2 w powiązaniu z art. 400a ust. 1 pkt 32 ustawy POŚ). Dodatkowo niektóre jednostki miejskie wykonują zadania zarówno gminy, jak i powiatu, w różnych (czasem zmiennych) proporcjach i dlatego mogą występować trudności z przyporządkowaniem konkretnego udziału gminy i powiatu w wydatkach. Ponadto Miasto utrzymuje np. zieleń w pasach drogowych dróg gminnych i powiatowych, które są własnością gminy, a wykonywane są na nich zadania odpowiednio gminy i powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 1332-1333, 1335-1336)

Przedstawiony przez Dyrektora Wydziału Ochrony Środowiska sposób przyporządkowywania niektórych wydatków do sprawozdania odpowiednio OŚ-4g i OŚ-4p nie został opisany w obowiązującej w Urzędzie polityce rachunkowości.

(dowód: akta kontroli str. 1469-1471)

4.5. Sprawozdania OŚ-4g i OŚ-4p za lata 2014-2016, jak i załącznik nr 1 do tych sprawozdań przekazano wszystkim wymagającym organom i instytucjom w terminach określonych w przepisach, tj.:

- sprawozdania OŚ-4g i OŚ-4p za lata 2014-2016 przekazano do UMWM w wersji elektronicznej i dodatkowo w wersji papierowej odpowiednio: 10 lutego 2015 r., 10 lutego 2016 r. i 9 lutego 2017 r. (papierowa), a 10 lutego 2017 r. (elektroniczna);
- załączniki nr 1 do sprawozdań OŚ-4g i OŚ-4p za lata 2014-2016 przekazano do UMWM oraz do WFOŚiGW w wersji papierowej odpowiednio: 25 czerwca 2015 r. (wersja papierowa), 20 czerwca 2016 r. i 4 sierpnia 2017 r. Dyrektor Wydziału Ochrony Środowiska wyjaśnił, że przekazywanie dokumentów w wersji papierowej za 2015 i 2016 r. wynikało z zawodnego funkcjonowania systemu komunikacji elektronicznej (zdarzał się kilkugodzinny czas przesyłania jednego dokumentu). Obecnie funkcjonowanie przekazników elektronicznych uległo poprawie oraz stabilizacji i wszystkie wymogi przepisów dotyczące przekazywania danych w postaci elektronicznej są realizowane. Wskazał ponadto, że wszyscy pracownicy Wydziału zostali pouczeni w zakresie stosowania przepisów ustawy o statystyce publicznej, ze szczególnym zwróceniem uwagi na art. 18 a tej ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 1332, 1335, 1366-1367, 1373-1386)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na ryzyko związane z przyjętą metodyką identyfikacji wydatków finansowanych ze środków pochodzących z opłat i kar środowiskowych. Metodyka ta nie eliminuje bowiem ryzyka popełnienia błędu polegającego na nieuwzględnieniu w sprawozdaniach OŚ-4g i OŚ-4p części wydatków finansowanych ze środków pochodzących z opłat i kar środowiskowych. Wysoki stopień

tego ryzyka potwierdza ustalona i opisana w wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowość polegająca na ujęcie w sprawozdaniu OŚ-4g za 2014 r. wydatków sfinansowanych z opłat i kar za korzystanie ze środowiska w wysokości wyższej o 1,6 tys. zł i w konsekwencji wykazaniu w sprawozdaniach OŚ-4g za 2015 i 2016 r. mniejszej kwoty środków niewykorzystanych w latach poprzednich o tę kwotę. Poza tym metodyka ta utrudnia sprawowanie kontroli zarządczej w zakresie weryfikacji pod tym kątem rzetelności sporządzonego sprawozdania. Wyróżnienie w ewidencji księgowej wspomnianych wydatków, np. poprzez utworzenie na poziomie analitycznym stosownych kont, może pomóc w ograniczeniu tego ryzyka i ułatwić sprawowanie w tym zakresie kontroli zarządczej.

Główna Księgowa Urzędu wyjaśniła, że sporządzanie sprawozdań statystycznych z gospodarowania dochodami Miasta pochodzącymi z opłat i kar środowiskowych jest zadaniem Wydziału Ochrony Środowiska. Ponadto w regulaminie organizacyjnym określono zadania wspólne jednostek organizacyjnych Urzędu oraz ich kierowników, w tym m.in. wykonywanie w ustalonym zakresie budżetu Miasta, opracowywaniem materiałów dotyczących planowania i realizacji budżetu oraz bieżące uzgadnianie z Wydziałem Księgowości Urzędu wydatków zrealizowanych, strukturalnych oraz zaangażowanych. Kierownicy jednostek organizacyjnych Urzędu jako dysponenti środków budżetowych są wykazani w układzie wykonawczym planu finansowego oraz zarządzają środkami finansowymi, posiadając w tym zakresie stosowne pełnomocnictwa i upoważnienia. Wydział Księgowości, jako jednostka wykonująca dyspozycje przekazuje co miesiąc dysponentom szczegółowe informacje o dochodach i wydatkach ujętych w księgach rachunkowych jednostki oraz sprawozdawczości budżetowej dotyczących ich kompetencji celem uzgodnienia. Wskazała, że informacje przekazywane Dyrektorowi Wydziału Ochrony Środowiska stanowiły dotychczas, wraz z dokumentacją prowadzoną przez Wydział, wystarczające źródło informacji dla terminowego i rzetelnego sporządzenia sprawozdań statystycznych OŚ-4g i OŚ-4p. Dyrektor Wydziału Ochrony Środowiska nie zgłaszał Wydziałowi Księgowości konieczności rozbudowania prowadzonej analityki w zakresie opłat i kar za korzystanie ze środowiska. Główna Księgowa wskazała również, że budżet Miasta nie zawiera podziału na zadania gminy i zadania powiatu, oraz że dochody i wydatki budżetowe jednostki samorządu terytorialnego (miasta na prawach powiatu) są ujmowane w ewidencji księgowej według podziałek klasyfikacji budżetowej, wskazanych w uchwale budżetowej. Przyjęta w Urzędzie polityka rachunkowości, w tym zakładowy plan kont zapewnia możliwość wyodrębnienia dochodów i wydatków dla poszczególnych dysponentów oraz sporządzenia sprawozdań finansowych i sprawozdań budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 1359-1361)

Ustalona
nieprawidłowość

W sprawozdaniu OŚ-4p za 2014 r. wykazano o 1,6 tys. zł więcej wydatków na ochronę środowiska zrealizowanych z opłat i kar za korzystanie ze środowiska (w rozdziale 90004 *Utrzymanie zieleni w miastach i gminach* § 4170 *Wynagrodzenia bezosobowe*).

Dyrektor Wydziału Ochrony Środowiska wyjaśnił, że w sprawozdaniu tym w wydatkach omyłkowo wykazano kwotę planu tych wydatków w wysokości 5 000 zł zamiast kwotę zrealizowanych wydatków w wysokości 3 440 zł. W konsekwencji łączne wydatki zrealizowane z opłat i kar za korzystanie ze środowiska w zakresie zadań gminy wyniosły 4 791,0 tys. zł, tj. o 1,6 tys. zł mniej niż wykazano w sprawozdaniu OŚ-4g za 2014 r. W wyniku tego, niewykorzystana pula środków z lat poprzednich w 2015, 2016 i 2017 r. winna być powiększona o kwotę 1,6 tys. zł i w sprawozdaniu OŚ-4g za 2015 r. winna wynieść 201,1 tys. zł, a nie jak wykazano 199,5 tys. zł, natomiast za 2016 r. odpowiednio 588,4 tys. zł zamiast 586,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 720-774, 775-844, 845-917, 918-964, 1333, 1337, 1373-1386)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że sprawozdania w zakresie gospodarowania dochodami pochodzącymi z opłat i kar środowiskowych zostały sporządzone rzetelnie i terminowo przekazane właściwym organom. Dane wykazane w tych sprawozdaniach nie wynikają jednak bezpośrednio z ewidencji księgowej i ich sporządzenie wymaga dokonania uzgodnień pomiędzy wydziałami merytorycznymi a Wydziałem Księgowości Urzędu.

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 Kontroli⁵⁴, wnosi o nieponoszenie ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska wydatków, które nie mieszczą się w katalogu zadań możliwych do sfinansowania tymi środkami przez gminę i powiat, w szczególności wydatków, które winny być finansowane z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, pobranych od mieszkańców.

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 Delegatury NIK w Krakowie.

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.

Niniejszy tekst wystąpienia został sporządzony z uwzględnieniem zmian zawartych w uchwale KPK-KPO.443.024.2018 Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK z dnia 24 kwietnia 2018 r.

Kraków, 27 kwietnia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

Dyrektor
Jolanta Stawska

⁵⁴ Dz.U. z 2017 r. poz.524.