



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO 410.029.02.2017

P/17/050

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań

T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01

lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/050 – Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej przez powiaty i gminy
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	1. Wojciech Borówka-Jakubowski - główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/176/2017 z dnia 18 października 2017 r. 2. Artur Pięgas - doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LPO/194/2017 z dnia 23 listopada 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-3)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Koninie, Plac Wolności 1, 62-500 Konin (dalej „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Józef Nowicki, Prezydent Miasta Konina od 14 grudnia 2010 r. (dalej „Prezydent”). (dowód: akta kontroli str. 4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ mimo stwierdzonych nieprawidłowości, finansowanie przez Miasto Konin (dalej „Miasto”) zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej w latach 2014-2017 (do 30 września)².

Uzasadnienie oceny ogólnej

W Urzędzie prawidłowo ustalono zasady finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Ewidencja księgową prowadzona była w sposób umożliwiający identyfikację dochodów uzyskiwanych z opłat i kar za korzystanie ze środowiska³, a także wydatków dokonywanych z tych środków. Sprawozdania OŚ-4g⁴ i OŚ-4p⁵ sporządzano rzetelnie i terminowo przekazywano Marszałkowi Województwa Wielkopolskiego oraz do Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej „WFOŚiGW”). Środki uzyskane z opłat za korzystanie ze środowiska (dalej „środki z opłat”) wydatkowano na podstawie uchwał budżetowych oraz – w zakresie objętym badaniem – zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły poniesienia wydatków ze środków z opłat za korzystanie ze środowiska na zagospodarowanie przeterminowanych leków i zakup samochodu strażackiego, tj. na cele inne niż przewidziane do finansowania

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² W przypadku zagadnień związanych z wysokością finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej, kontrolą został objęty również okres od dnia 1 stycznia 2010 r., dalej „okres objęty kontrolą”, „kontrolowany okres”.

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. 273 ust. 1-3 w zw. z art. 402 ust. 4, 5 i 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, stanowiące odpowiednio dochody powiatów i gmin.

⁴ Sprawozdanie z gospodarowania dochodami budżetu gminy pochodzącymi z opłat i kar środowiskowych przeznaczonymi na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

⁵ Sprawozdanie z gospodarowania dochodami budżetu powiatu pochodzącymi z opłat i kar środowiskowych przeznaczonymi na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, dalej „Pzp”.

przez gminy i powiaty w art. 403 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁷. Udzielono także dotacji celowej w trybie art. 403 ust. 4 Poś na finansowanie kosztów usuwania wyrobów zawierających azbest, tj. na zadanie o charakterze nieinwestycyjnym, co wskazuje na nieosiągnięcie oczekiwanej skuteczności mechanizmów kontroli zarządczej w tych obszarach.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Zadania związane z finansowaniem ochrony środowiska i gospodarki wodnej zostały uwzględnione w obowiązujących w Urzędzie procedurach kontroli zarządczej⁸. W zakładowym planie kont wyodrębniono na poziomie analitycznym konta dochodów i wydatków dotyczące opłat i kar za korzystanie ze środowiska⁹. Ewidencja księgową prowadzona była odrębnie dla gminy i dla powiatu, w sposób umożliwiający sporządzanie sprawozdań OŚ-4g oraz OŚ-4p. Struktura poszczególnych kont obejmowała: I człon (np. 130) – numer konta syntetycznego, II człon – rodzaj wydatku (G – gminne środki ochrony środowiska, P – powiatowe środki ochrony środowiska), III człon – rozdział klasyfikacji budżetowej wydatków, IV człon – paragraf klasyfikacji budżetowej wydatków (cztery znaki wydatki bieżące, trzy znaki wydatki majątkowe), V człon – komórka organizacyjna (dwie litery – skrót wydziału).

(dowód: akta kontroli str. 87-99)

1.2. W obszarze związanym z ochroną środowiska i gospodarki wodnej dokonywano corocznie identyfikacji występującego ryzyka oraz prowadzono jego analizę. W rejestrze ryzyka dotyczącym ochrony środowiska ujęto „nieterminowe przekazywanie przez Urząd Marszałkowski planowanych środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska”. Ocena tego ryzyka wynosiła dziewięć punktów, przy przyjętym w ww. procedurach, akceptowalnym poziomie 12 punktów. Innych zagrożeń w tym obszarze nie zdefiniowano.

(dowód: akta kontroli str. 73-86)

1.3. Zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowali pracownicy Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu (dalej: WOŚ), którym w kartach stanowiska pracy przypisano sprawy związane z finansowaniem przedmiotowych obszarów. W zadaniach tych ujęto m.in.: sporządzanie okresowych sprawozdań z gospodarowania dochodami budżetu gminy i powiatu z opłat i kar środowiskowych (OŚ-4g i OŚ-4p), współpracę z wydziałami finansowo-księgowymi w zakresie planowania i wydatkowania środków na finansowanie ochrony środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 5-72, 625-628)

⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm. dalej „Poś”.

⁸ Zarządzenie Prezydenta nr 19/2015 z dnia 19 lutego 2015 r. w sprawie organizacji i zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w Urzędzie oraz jednostkach organizacyjnych Miasta Konina (i poprzedzające zarządzenie nr 53/2011 z dnia 11 sierpnia 2011 r.); Zarządzenie Prezydenta nr 7/2015 z dnia 7 maja 2015 r. w sprawie zarządzania ryzykiem w Urzędzie (i poprzedzające zarządzenie nr 7/2014 z dnia 6 marca 2014 r.); Oświadczenie Prezydenta o stanie kontroli zarządczej w Urzędzie oraz jednostkach organizacyjnych Miasta Konina za 2016 r.

⁹ Zarządzenie Prezydenta nr 11/2016 z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia zakładowego planu kont/ zasad polityki rachunkowości (i poprzedzające zarządzenie nr 16/2012 z dnia 28 czerwca 2012 r.).

1.4. Skuteczność kontroli zarządczej w obszarze związanym z finansowaniem ochrony środowiska i gospodarki wodnej, monitorował Kierownik WOŚ oraz służby finansowo-księgowe Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 5-72)

1.5. W strukturze organizacyjnej Urzędu wyodrębniono komórkę odpowiedzialną za prowadzenie audytu wewnętrznego¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 5-72)

1.6. Zadania z zakresu finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w kontrolowanym okresie nie były objęte badaniem przez audytora wewnętrznego oraz nie były przedmiotem odrębnej kontroli wewnętrznej. Ze złożonych wyjaśnień kierownika Wydziału Kontroli wynika, że coroczna analiza ryzyka nie wskazywała na potrzebę kontroli w obszarze finansowania ochrony środowiska. Natomiast kierownik Biura Audytu wyjaśniła, że ostatni audyt finansowania ochrony środowiska przeprowadzono w 2013 r. i dotyczył on dotacji celowych związanych z usuwaniem wyrobów zawierających azbest (nieprawidłowości nie stwierdzono), a kolejny zaplanowany jest w 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 636-642)

1.7. Regionalna Izba Obrachunkowa, w okresie objętym kontrolą, nie badała finansowania przez Gminę zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Przeprowadzono natomiast sześć kontroli (przez: Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Poznaniu, Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego, Wojewodę Wielkopolskiego, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej) w zakresie realizacji projektów dotyczących modernizacji oświetlenia, przebudowy ulic, zagospodarowania terenów nadbrzeżnych, zadań prawa geologicznego, gospodarki niskoemisyjnej, zarządzania energią. Jedynie w trakcie jednej kontroli („realizacja zadań określonych ustawą prawo geologiczne i górnicze”) stwierdzono nieprawidłowości. W zakresie dotyczącym ochrony środowiska wniosek pokontrolny dotyczył aktualizacji regulaminu organizacyjnego w zakresie zadań WOŚ. Wniosek ten został zrealizowany.

(dowód: akta kontroli str. 636-642)

1.8. Uchwałą Rady Miasta nr 857 z 24 września 2014 r. przyjęto Program Ochrony Środowiska na lata 2014-2017 a uchwałą nr 559 z dnia 27 września 2017 r. przyjęto Program na lata 2017-2020, wraz z prognozą oddziaływania na środowisko (dalej: Programy OŚ).

W Programach tych określono zadania z zakresu m.in.: ochrony klimatu i jakości powietrza, zagrożenia hałasem, gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki odpadami i zapobiegania powstawaniu odpadów, zasobów przyrodniczych, edukacji ekologicznej. Dla każdego zadania przypisano podmiot odpowiedzialny, termin realizacji i szacunkowe kosztorysy. W powyższych programach nie wskazano kolejności realizacji poszczególnych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 237-258)

Ustalone
nieprawidłowości

W obszarze związanym z finansowaniem ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie rozpoznano ryzyka nieprawidłowego wydatkowania środków z opłat za korzystanie ze środowiska. W konsekwencji kontrola zarządcza w tym obszarze nie była pełni skuteczna, na co wskazują stwierdzone w toku kontroli, opisane w punkcie III.3 niniejszego wystąpienia, przypadki wydatkowania środków pochodzących z tych opłat na cele niezwiązane z ochroną środowiska.

¹⁰ Urząd zatrudniał 3 audytorów.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie ustalone zasady finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Nieprawidłowość w zakresie ustalonych mechanizmów kontroli zarządczej mogła jednak stanowić jedną z przyczyn stwierdzonych, nieprawidłowo poniesionych wydatków ze środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Środki pochodzące z likwidowanego gminnego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej w wysokości 2.029.133,37 zł oraz środki pochodzące z likwidowanego powiatowego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej w wysokości 421.222,52 zł, włączono w 2010 r. do dochodów budżetu Miasta oraz przeznaczono na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Środki te wykazano w sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych za 2010 r. (dział 600, rozdział 90019, paragraf 0970) a także w sprawozdaniach OŚ-4g oraz OŚ-4p za rok 2010 (w pozycji „stan środków na początek okresu sprawozdawczego”). Wydatki ogółem (poz. 7 w OŚ-4g) w 2010 r. wyniosły 7.796.115 zł i były one równe sumie wpływów z tytułu opłat i stanu środków pochodzących ze zlikwidowanego funduszu na początek okresu. Wydatki ogółem (poz. 7 w OŚ-4p) w 2010 r. wyniosły 2.260.887 zł i były równe sumie wpływów z tytułu opłat i stanu środków pochodzących ze zlikwidowanego funduszu na początek okresu. Na dzień 31 grudnia 2009 r. nie występowały zobowiązania likwidowanych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Urząd nie dysponował dokumentami źródłowymi, świadczącymi o sposobie wydatkowania przedmiotowych środków w 2010 r. (zostały one zarchiwizowane albo zniszczone).

(dowód: akta kontroli str. 607-620, 676-679, 717-719)

2.2. W okresie objętym kontrolą Miasto uzyskiwało wpływy z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska.

Z tytułu realizacji zadań gminy wpływy z tego tytułu wyniosły łącznie 58.636,4 tys. zł, w tym: 5.766,9 tys. zł w 2010 r., 7.856,2 tys. zł w 2011 r., 7.622,7 tys. zł w 2012 r., 4.276,9 tys. zł w 2013 r., 9.896,0 tys. zł w 2014 r., 9.504,6 tys. zł w 2015 r., 7.041,5 tys. zł w 2016 r. oraz 6.671,6 tys. zł w 2017 r. (do 30 września).

Wpływy wykonywane z tytułu realizacji zadań powiatu wyniosły łącznie 16.931,7 tys. zł, w tym: 1.839,7 tys. zł w 2010 r., 2.233,3 tys. zł w 2011 r., 2.308,7 tys. zł w 2012 r., 1.300,3 tys. zł w 2013 r., 2.753,9 tys. zł w 2014 r., 2.625,1 tys. zł w 2015 r., 1.972,4 tys. zł w 2016 r. oraz 1.898,3 tys. zł w 2017 r. (do 30 września).

W latach 2010-2017 r. Miasto nie uzyskiwało wpływów z tyt. kar za przekroczenie lub naruszenie warunków korzystania ze środowiska¹¹ oraz opłat i kar za usuwanie drzew i krzewów¹².

Wpływy z opłat za korzystanie ze środowiska stanowiły w okresie objętym kontrolą od 1,4% (2013 r.) do 3,0 % (2014 r.) dochodów Miasta ogółem.

(dowód: akta kontroli str. 676-679)

¹¹ O których mowa w art. 273 ust. 2 POŚ.

¹² O których mowa w art. 84-89 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2016 r. poz. 2134, ze zm.)

¹² Dz. U. z 2017 r. poz. 1289.

2.3. Zgodnie z przepisami zawartymi w art. 404 ust. 1 Poś, gminy i powiaty których dochody z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4, 5 i 6, tej ustawy są większe niż 10-krotność średniej krajowej dochodów z roku poprzedniego przypadających na jednego mieszkańca, liczonej odpowiednio dla gmin i powiatów, przekazują nadwyżkę z tytułu tych dochodów do WFOŚiGW. W kontrolowanym okresie Miasto nie było zobowiązane do przekazywania tych nadwyżek albowiem one nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 680-685)

2.4. Obliczenie potencjalnej nadwyżki z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska następowało na podstawie danych ewidencyjnych osób zamieszkałych na terenie Miasta pozyskanych z Wydziału Spraw Obywatelskich Urzędu, z uwzględnieniem wyłącznie wpływów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska, przy zastosowaniu średniej krajowej dochodu gmin, przypadającego na jednego mieszkańca w poszczególnych latach tego okresu¹³. Przy obliczaniu nadwyżki w 2014 r. za rok 2013 (załączniki nr 1 do sprawozdań OŚ-4g i OŚ-4p), zastosowano średnią krajową dochodów gmin i powiatów z 2012 r. (odpowiednio 18,37 zł i 4,78 zł)¹⁴. Wysokość nadwyżki za lata 2014-2016 wyliczano uwzględniając średnią krajową dochodów gmin z roku, dla którego obliczano nadwyżkę.

(dowód: akta kontroli str. 143-161, 680-685, 710-716)

2.5. W poszczególnych latach okresu 2010-2017 (do 30 września), z tyt. realizacji zadań gminy, Miasto dysponowało pulą środków pochodzących z opłat za korzystanie ze środowiska¹⁵ odpowiednio w wysokości 7.796,1 tys. zł¹⁶, 7.856,2 tys. zł, 8.039,9 tys. zł, 6.184,6 tys. zł, 9.896,0 tys. zł, 9.504,6 tys. zł, 7.041,5 tys. zł, 9.086,3 tys. zł.

W ww. latach, z tytułu realizacji zadań powiatu, Miasto dysponowało środkami z opłat wynoszącymi odpowiednio: 2.260,9 tys. zł¹⁷, 2.233,3 tys. zł, 3.232,7 tys. zł, 3.240,8 tys. zł, 3.551,5 tys. zł, 3.598,3 tys. zł, 5.079,5 tys. zł, 4.509,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 676-679)

2.6. W ramach wykonywania zadań gminy, poza wyżej wymienionymi środkami z opłat, Miasto korzystało w 2014 r. ze środków NFOŚiGW na sfinansowanie zadania „Modernizacja oświetlenia ulicznego Miasta Konina na energooszczędne”, w kwocie 1.605,8 tys. zł. W ramach wykonywania zadań powiatu nie dysponowano innymi środkami niż dochody z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 676-679, 686-687)

2.7. Miasto nie dysponowało środkami pochodzącymi z wpływów wykazywanych w wierszu Lp.6 sprawozdań OŚ-4g i OŚ-4g za lata 2014-2015 i w wierszu Lp.7 sprawozdań za 2016 r. Nie dysponowało również wpływami wynikającymi z art. 362 ust. 3 Poś. W związku z powyższym nie dokonywano wydatków z tych środków.

(dowód: akta kontroli str. 676-679, 668-687)

¹³ W sposób przewidziany w załącznikach do rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej, na lata 2015-2017, odpowiednio z: 18 marca 2015 r. (Dz. U. poz. 561), 15 marca 2016 r. (Dz. U. poz. 460) i 14 marca 2017 r. (Dz. U. poz. 837). Załączniki nr 1 do sprawozdania OŚ-4g i OŚ-4p.

¹⁴ Taki sposób wyliczenia wynikał z rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 września 2013 r. w sprawie określenia wzorów formularzy statystycznych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2013 (Dz. U. poz. 1223, ze zm.)

¹⁵ Pula środków rozumiana jako suma wpływów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i ewentualnych niewykorzystanych środków z lat ubiegłych.

¹⁶ W 2010 r. razem ze środkami zlikwidowanego gminnego funduszu ochrony środowiska.

¹⁷ W 2010 r. razem ze środkami zlikwidowanego powiatowego funduszu ochrony środowiska

2.8. Na finansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, ze środków gminy wydatkowano łącznie 30.583,1 tys. zł, w tym:

- w 2014 r. - 14.080,2 tys. zł, z tego 12.474,4 tys. zł z puli środków pochodzących z opłat za korzystanie ze środowiska i 1.605,8 tys. zł ze środków NFOŚiGW,
- w 2015 r. - 9.952,4 tys. zł,
- w 2016 r. - 4.626,8 tys. zł,
- w 2017 r. (do 30 września) - 1.923,7 tys. zł. W tych trzech ostatnich latach wydatkowano wyłącznie z puli środków pochodzących z opłat za korzystanie ze środowiska.)

Ze środków przypadających powiatowi z opłat wydatkowano łącznie 5.587,8 tys. zł, w tym:

- w 2014 r. 2.578,4 tys. zł, (środki te przeznaczono na realizację zadań gminy),
- w 2015 r. – 43,3 tys. zł (na realizację zadań powiatu) oraz 447,8 tys. zł (na realizację zadań gminy),
- w 2016 r. – 2.468,4 tys. zł,
- w 2017 r. (do 30 września) – 49,9 tys. zł, z puli środków pochodzących z opłat .

(dowód: akta kontroli str. 686-687)

2.9. Środki z opłat pochodzące z dochodów gminy, w latach 2014-2015 zostały w całości wydatkowane. Na koniec 2016 r. nie wydatkowano kwoty 2.414,7 tys. zł (34% puli posiadanych środków).

W latach 2014-2016 ze środków powiatu nie wykorzystano odpowiednio: 973,1 tys. zł do 3.107,1 tys. zł i 2.611.2 tys. zł (od 27% do 86% puli posiadanych środków).

Jak wynika z wyjaśnień Kierownika WOŚ przyczyną niewykorzystania tych środków był brak zadań, które mogłyby być z nich sfinansowane. Analiza Programów OŚ i uchwał budżetowych Rady Miasta potwierdziła brak takich zadań.

(dowód: akta kontroli str. 686-687, 706-708, 237-258, 259-373)

2.10. W okresie objętym kontrolą Miasto nie wydatkowało własnych środków, poza środkami z opłat , na zadania gminy lub powiatu związane z ochroną środowiska i gospodarką wodną.

(dowód: akta kontroli str. 686-687)

2.11. W kontrolowanym okresie co do zasady¹⁸ nie wystąpiły przypadki wydatkowania środków pochodzących z opłat za korzystanie środowiska (zarówno z wpływów z bieżącego roku jak i środków niewykorzystanych w latach poprzednich) na cele inne niż ochrona środowiska i gospodarka wodna. Każdorazowo (w latach 2014-2017) niewykorzystane na koniec roku środki z opłat , stanowiły stan początkowy puli środków przeznaczonych na cele ochrony środowiska i gospodarki wodnej możliwych do wykorzystania w kolejnym roku budżetowym.

(dowód: akta kontroli str. 143-161, 645-650)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie zapewnienie przez Miasto finansowania zadań związanych z ochroną środowiska i gospodarką wodną.

¹⁸ Poza kwestionowanymi przez NIK wydatkami, opisanymi w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

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. Rada Miasta uchwałami budżetowymi na lata 2014-2017, określiła kwoty wydatków, w tym wydatków ze środków pochodzących z opłat, na zadania związane z ochroną środowiska i gospodarką wodną. Wskazane uchwałami zadania inwestycyjne z tego zakresu, były zgodne z Programami OŚ. Na etapie projektowania budżetu na dany rok, Komisja Komunalna i Ochrony Środowiska Rady Miasta, opiniowała proponowane do realizacji zadania z zakresu ochrony środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 259-373, 629-635)

3.2 Realizacja zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej była zgodna z Programami OŚ.

(dowód: akta kontroli str. 237-258)

3.3. Środki z opłat wydatkowano zgodnie z uchwałami budżetowymi oraz planami finansowymi. Zmiany w planie finansowym danego roku, były zatwierdzane przez Radę Miasta i wynikały z potrzeby rozszerzenia zakresu robót lub zmiany kolejności realizacji danego zadania.

(dowód: akta kontroli str. 259-373)

3.4. Uzyskane środki z opłat, Miasto wydatkowało następująco:

- w 2014 r. – 11.869,4 tys. zł na zadania własne, oraz 605,0 tys. zł na dotacje,
- w 2015 r. – 9.342,8 tys. zł, na zadania własne, oraz 652,9 tys. zł na dotacje,
- w 2016 r. – 6.386,1 tys. zł, na zadania własne, oraz 708,9 tys. zł na dotacje,
- w 2017 r. (do 30 września) – 1.900,0 tys. zł, na zadania własne, oraz 133,6 tys. zł na dotacje.

(dowód: akta kontroli str. 686-687)

3.5 Środki z opłat, w okresie objętym kontrolą Miasto wydatkowało m.in. na:

- a) realizację przedsięwzięć związanych z ochroną wód: wykonanie kanalizacji deszczowych, sanitarnych i wodociągowych (w ramach inwestycji drogowych) oraz konserwację rowów melioracyjnych, przyłączy kanalizacyjnych i przyłączy do miejskiej sieci wodociągowej (dotacje),
- b) wspomaganie wykorzystania lokalnych źródeł energii odnawialnej oraz wprowadzania bardziej przyjaznych dla środowiska nośników energii, poprzez wykonanie odwiertu geotermalnego (źródło ciepłej wody),
- c) realizację przedsięwzięć związanych z ochroną powietrza – dotowanie inwestycji związanych ze zmianą systemu ogrzewania przy wykorzystaniu nowoczesnych źródeł energii, utrzymanie zieleni,
- d) edukację ekologiczną oraz propagowanie działań proekologicznych i zasady zrównoważonego rozwoju,
- e) realizację innych zadań służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej, wynikających z zasady zrównoważonego rozwoju i zgodnych z polityką ochrony środowiska, m.in. zakup węzy pszczelej¹⁹ (propagowanie właściwego stanu zdrowotnego pasiek oraz ochrona populacji pszczół).

(dowód: akta kontroli str. 688-691, 694-700)

¹⁹ Używany w pszczelarstwie szablon z wytłoczonymi kształtami komórek plastra pszczelego umieszczany w ramce.

3.6. Miasto nie dysponowało środkami pochodzącymi z wpływów wykazywanych w wierszu Lp.6 sprawozdań OŚ-4g i OS-4g za lata 2014-2015 i w wierszu Lp.7 sprawozdań za 2016 r. Nie dysponowało również wpływami wynikającymi z art. 362 ust. 3 Poś. W związku z powyższym nie dokonywano wydatków z tych środków.

(dowód: akta kontroli str. 676-679, 668-687)

3.7. Środki z opłat, wydatkowano na zadania związane z ochroną środowiska i gospodarką wodną, uzyskując w latach 2014-2017 (do września) m.in. następujące efekty rzeczowe w postaci wykonania:

- kanalizacji deszczowej o długości ok. 12,2 km,
- kanalizacji sanitarnej (13,3 km),
- sieci wodociągowej (0,5 km),
- konserwacji rowów melioracyjny (5,3 km)
- odwiertu geotermalnego, w efekcie otrzymując ciepłą wodę m.in. do celów grzewczych (w latach 2014-2015).

Podjęte działania służyły poprawie stanu środowiska oraz warunków życia mieszkańców Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 694-700)

3.8. W badanym okresie przeprowadzono 18 postępowań w trybie przetargu nieograniczonego i 67 innych postępowań dotyczących robót i zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Objęte badaniem cztery zamówienia publiczne dotyczyły:

- opracowania ekspertyzy oddziaływania stawów rybackich należących do gospodarstwa rybackiego na łąki położone w sąsiedztwie tych stawów (17.367,60 zł²⁰). Postępowanie przeprowadzono zgodnie z zarządzeniem Prezydenta nr 13/2014 z dnia 25 kwietnia 2014 r. w sprawie dokonywania zakupów dostaw, usług lub robót budowlanych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro ze środków budżetu Miasta Konina – zapytanie ofertowe.
- opracowania ekspertyzy dendrologicznej dębu „Zawadowca” pod kątem ustanowienia ww. dębu pomnikiem przyrody zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami (2.200,00 zł²¹). Postępowanie przeprowadzono zgodnie z ww. zarządzeniem Prezydenta
- budowy boisk sportowych wraz z budynkiem zaplecza boisk przy Szkole Podstawowej nr 8, w Koninie (w tym odwodnienie boisk i nasadzenie zieleni - 1.397.895,00 zł²²). Postępowanie przeprowadzono zgodnie z Pzp²³ - w trybie przetargu nieograniczonego.
- rewitalizacja stawu i okolicy w Parku Miejskim im. F. Chopina (87.800,00 zł²⁴). Postępowanie przeprowadzono zgodnie z zarządzeniem Prezydenta nr 162/2015 z dnia 17 grudnia 2015 r. w sprawie dokonywania zakupów dostaw, usług lub robót budowlanych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro ze środków budżetu Miasta Konina – publiczny konkurs ofert.

Analiza powyższych postępowań nie wykazała nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 198-236)

3.9. W okresie lat 2014-2017 (do 30 września), ze środków z opłat, Miasto udzieliło następujących dotacji celowych udzielonych w trybie Poś:

²⁰ Umowa nr 10/OŚ/2014–20704 z dnia 30 maja 2014 roku.

²¹ Umowa nr 11/OŚ/2015-24369 z dnia 30 czerwca 2015 roku.

²² Umowa nr 14/WI/2016-20802 z dnia 7 lipca 2016 roku.

²³ Badaniem objęto: opis przedmiotu zamówienia, sporządzenie SIWZ, publikowanie ogłoszeń, powołanie komisji przetargowej, sporządzenie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia, wybór najkorzystniejszej oferty.

²⁴ Umowa nr 75/DG/2017-27071 z dnia 31 sierpnia 2017 roku.

- 282 dotacje na dofinansowanie kosztów inwestycji związanych z budową przyłącza kanalizacyjnego i przyłączeniem nieruchomości do miejskiej sieci kanalizacyjnej (w poszczególnych latach odpowiednio: 130, 151, 65, 57 dotacji), w kwotach odpowiednio: 599,3 tys. zł, 646,3 tys. zł, 281,5 tys. zł, 35,6 tys. zł,
- 59 dotacji na dofinansowanie likwidacji wyrobów i materiałów zawierających azbest (w poszczególnych latach odpowiednio: 12, 12, 21, 14 dotacji), w kwotach odpowiednio: 5,8 tys. zł, 6,6 tys. zł, 12,5 tys. zł, 8,9 tys. zł,
- 18 dotacji (trzy w 2016 r. i 15 w 2017 r.) na dofinansowanie kosztów inwestycji związanych ze zmianą systemu ogrzewania przy wykorzystaniu nowoczesnych rozwiązań odnawialnych źródeł energii, w kwotach odpowiednio: 15,0 tys. zł, 29,1 tys. zł,

Ponadto, Miasto udzieliło w trybie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁵ dotacji w kwocie 400,0 tys. zł w 2016 r. na zakup samochodu strażackiego do przewozu substancji neutralizujących zanieczyszczenie środowiska dla OSP Konin-Chorzeń²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 374-536, 664-675)

3.10. Rada Miasta podejmowała następujące uchwały określające kryteria wyboru inwestycji określonych w art. 403 ust. 1 i 2 Poś, do dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji i jej rozliczania:

- uchwałę nr 773 z dnia 30 kwietnia 2014 r. w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej związanych z budową przyłącza kanalizacyjnego i przyłączeniem nieruchomości do miejskiej sieci kanalizacyjnej²⁷. Dotację mogły uzyskać wszystkie podmioty określone w art. 403 ust. 4 Poś, będące właścicielami nieruchomości,
- uchwałę nr 828 z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej w zakresie inwestycji związanych z usuwaniem wyrobów zawierających azbest z nieruchomości położonych na terenie Miasta Konina oraz sposobu jej rozliczania²⁸. Dotację mogły uzyskać wszystkie podmioty określone w art. 403 ust. 4 Poś, posiadające tytuł prawny do nieruchomości. Podstawą udzielania dotacji były m.in.: zgłoszenie robót budowlanych albo decyzja o pozwoleniu na budowę obejmująca swym zakresem demontaż wyrobów zawierających azbest,
- uchwałę nr 366 z dnia 12 września 2016 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej związanych ze zmianą systemu ogrzewania przy wykorzystaniu nowoczesnych rozwiązań i odnawialnych źródeł energii²⁹. Dotację mogły uzyskać wszystkie podmioty określone w art. 403 ust. 4 Poś, posiadające tytuł prawny do nieruchomości.

Ponadto, Rada Miasta uchwałą nr 367 z dnia 12 września 2016 r. w sprawie zmian w budżecie Miasta ujęła w wydatkach majątkowych dotację dla OSP Konin-Chorzeń w kwocie 400.000 zł.

(dowód: akta kontroli str. 100-142, 664-675)

²⁵ Dz. U. z 2017 poz. 2077.

²⁶ Zgodnie z art. 32 ust. 3b ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2017 r. poz. 736, ze zm.), jednostki samorządu terytorialnego mogą przekazywać ochotniczym strażom pożarnym środki pieniężne w formie dotacji.

²⁷ Dz. Urz. Woj. Wlkp. poz. 3107, ze zm.

²⁸ Dz. Urz. Woj. Wlkp. poz. 3879, ze zm.

²⁹ Dz. Urz. Woj. Wlkp. poz. 5625, ze zm.

3.11. Objęte badaniem dotacje³⁰ dotyczyły podmiotów wskazanych w art. 403 ust. 4 pkt 1 lit. a Poś, tj. osób fizycznych.

(dowód: akta kontroli str. 537-606)

3.12. Podstawą udzielenia analizowanych pięciu dotacji była umowa, na podstawie złożonego wniosku – zgodnie ze wzorami stanowiącymi załączniki do uchwał opisanych w pkt. 3.10. Umowy te zawierały zapisy dot. m.in.: wysokości dotacji, zakresu rzeczowego zadania, terminu wykorzystania dotacji, możliwości kontroli prawidłowości jej wykorzystania.

(dowód: akta kontroli str. 537-606)

3.13. Warunki udzielenia analizowanych pięciu dotacji były zgodne z warunkami określonymi w przywołanych wyżej uchwałach Rady.

(dowód: akta kontroli str. 537-606)

3.14. We wszystkich analizowanych sprawach środki dotacji zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 537-606)

3.15. Analizowane dotacje zostały rozliczone terminowo i rzetelnie.

(dowód: akta kontroli str. 537-606)

3.16. Kontrola analizowanych pięciu dotacji przeprowadzona była przez pracowników WOŚ (azbest) i Wydziału Gospodarki Komunalnej (przyłącza kanalizacji sanitarnej) wyłącznie na podstawie dokumentacji (m.in. wniosków o udzielenie dotacji, umów, dowodów księgowych, protokołów odbioru robót, dowodów potwierdzających dokonanie zapłaty, oświadczeń wykonawców i wnioskodawców, powykonawczej inwentaryzacji geodezyjnej).

(dowód: akta kontroli str. 537-606)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Dotacje na usuwanie wyrobów zawierających azbest udzielone zostały ze środków pochodzących z opłat za korzystanie ze środowiska z naruszeniem art. 403 ust. 4 Poś, ze względu na nieinwestycyjny charakter dotowanych zadań. W poszczególnych latach okresu 2014-2017, przeznaczone na to środki wyniosły odpowiednio: 5.765,68 zł, 6.569,76 zł, 12.462,86 zł oraz 8.916,30 zł.

W złożonych wyjaśnieniach Kierownik WOŚ nie podzieliła stanowiska NIK, stwierdzając że finansowanie tego zadania ze środków z opłat jest uprawnione z uwagi na art. 400a ust. 1 pkt 8 Poś, gdyż jest to przedsięwzięcie związane z gospodarką odpadami. Wskazała ponadto, że realizując zadania zawarte w „Programie usuwania azbestu z terenu Miasta Konina na lata 2013 – 2032”³¹ oraz zgodnie z obowiązującym Programem Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009 – 2032, zadaniem własnym gminy jest zorganizowanie usuwania wyrobów zawierających azbest. Zatem do zadań własnych gminy należy także sfinansowanie z budżetu przeznaczonego na realizację zadań ekologicznych usługi transportu i unieszkodliwienia wyrobów zawierających azbest. Kierownik WOŚ wskazała, że punkt 3.6 ww. programu określa źródła finansowania usuwania azbestu, do których zaliczane są m.in. środki własne jednostek samorządowych. Ponadto, Rada Miasta na podstawie m.in. art. 400a ust. 1 pkt 8, art. 403 ust. 4, 5 i 6 POŚ

³⁰ Analizie poddano pięć dotacji z lat 2014-2017 udzielone osobom fizycznym w zakresie: inwestycji związanych z usuwaniem wyrobów zawierających azbest z nieruchomości oraz budowy przyłącza kanalizacyjnego i przyłączeniem nieruchomości do miejskiej sieci kanalizacyjnej

³¹ Przyjętym Uchwałą nr 680 Rady Miasta Konina z dnia 18 grudnia 2013 r.

podjęła uchwałę³² w sprawie zasad udzielania dotacji celowej w zakresie inwestycji związanych z usuwaniem wyrobów zawierających azbest z nieruchomości położonych na terenie miasta Konina oraz sposobu jej rozliczania (np. zmiana pokrycia dachowego, płyt elewacyjnych). Powyższe oznacza prowadzenie działań m.in. na rzecz zrównoważonego rozwoju, czyli takiego rozwoju społeczno-gospodarczego, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń (art. 3 pkt 50 Poś).

(dowód: akta kontroli str. 694-700, 701-705)

NIK wskazuje, że w obowiązującym stanie prawnym, udzielane przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 403 ust. 4 Poś dotacje nie mogą być przeznaczane na demontaż, usuwanie i unieszkodliwianie odpadów zawierających azbest. Przesądza o tych charakter takiej działalności (nie jest ona działalnością inwestycyjną). Definicja inwestycji zamieszczona w art. 3 ust. 1 pkt 17 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³³ stanowi, że inwestycjami są aktywa (a więc - zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 12 ww. ustawy - zasoby majątkowe) posiadane przez jednostkę w celu osiągnięcia z nich korzyści ekonomicznych. Ponadto zgodnie z poglądem prezentowanym w piśmiennictwie prawniczym³⁴, ale także zgodnie z praktyką funkcjonowania jednostek budżetowych, za inwestycję uważa się nakład gospodarczy, którego celem jest stworzenie nowych lub powiększenie już istniejących środków trwałych. Reasumując: usunięcie, transport i unieszkodliwienie wyrobów zawierających azbest nie stanowi zatem zdarzenia gospodarczego wypełniającego definicję inwestycji.

2. Miasto wydatkowało w latach 2015-2016 odpowiednio 10,9 tys. zł i 12,9 tys. zł ze środków pochodzących z opłat za korzystanie ze środowiska, na utylizację przeterminowanych leków.

Kierownik WOŚ wyjaśniła, że utylizacja przeterminowanych leków to zadanie, które było finansowane ze środków na ochronę środowiska na podstawie art. 400a ust. 1 pkt 32 Poś - edukacja ekologiczna i propagowanie działań proekologicznych. Podała ponadto, że przeterminowane leki, w tym również leki cytotoksyczne i cytostatyczne, stanowią specyficzny rodzaj odpadów. Odbiory i utylizacja leków powinny odbywać się zgodnie z procedurami wymaganymi przez Nadzór Farmaceutyczny dlatego, jak wskazano w wyjaśnieniach, należy edukować społeczeństwo, aby odpady były niszczone w sposób właściwy, a nie porzucane w pobliskim lesie. Temu celowi służy program pilotażowy, który związany był z edukacją mieszkańców i uświadamianiem ich o konieczności segregacji tego typu odpadów. Według wyjaśnień, programem objęte były wybrane apteki z terenu Miasta (od 13 do 15 aptek), a w związku z zakończeniem ww. programu pilotażowego, aktualnie finansowanie ww. zadania następuje w ramach selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, o której mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³⁵.

(dowód: akta kontroli str. 694-700, 701-705)

³² Uchwała nr 828 z dnia 25 czerwca 2014 roku.

³³ Dz. U. z 2016 r. poz. 1047, ze zm.

³⁴ Por. np. L. Lipiec-Warzecha „Ustawa o finansach publicznych. Komentarz”, wydawnictwo ABC 2011, uwagi do art. 132; W. Misiąg „Ustawa o finansach publicznych. Komentarz.” Warszawa 2015, t. 2 do art. 132.

³⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1289, dalej „ucpg”.

NIK wskazuje, że niewykorzystane lub przeterminowane leki zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2014 roku w sprawie katalogu odpadów³⁶, zaliczają się do grupy odpadów komunalnych (grupa 20), a zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 6 ucpg, tworzone przez gminy punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych zapewniać powinny przyjmowanie m.in. przeterminowanych leków. W myśl natomiast art. 6r ust. 2 pkt 2 ucpg, koszty utrzymania tych punktów gmina powinna pokrywać z opłat pobieranych od mieszkańców, przy czym opłaty te powinny pokrywać całość niniejszych kosztów³⁷. Finansowanie tego rodzaju zadań ze środków pochodzących z opłat za korzystanie ze środowiska stanowiło zatem naruszenie ww. przepisu ucpg.

3. W 2016 r. Miasto ze środków pochodzących z opłat za korzystanie ze środowiska, udzieliło jednostce Ochotniczej Straży Pożarnej Konin-Chorzeń dotacji w kwocie 400.000 zł na zakup samochodu strażackiego do przewozu substancji neutralizujących zanieczyszczenie środowiska, co naruszało art. 403 ust. 1 i 2 Poś.

Kierownik WOS wyjaśniła, że zrealizowane w 2016 r. zadanie polegające na udzieleniu dotacji na zakup średniego samochodu strażackiego dla jednostki OSP do przewozu substancji neutralizujących zanieczyszczenie środowiska zakwalifikowane zostało zgodnie z art. 400a ust. 1 pkt 42 Poś jako inne zadanie służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej, wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju i zgodne z polityką ochrony środowiska. Wskazała, że w myśl art. 13 ww. ustawy polityka ochrony środowiska to zespół działań mających na celu stworzenie warunków niezbędnych do realizacji ochrony środowiska, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Stosownie do art. 3 pkt 50 ww. ustawy, zrównoważony rozwój to taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia jak i przyszłych pokoleń. Kierownik WOS podała, że zgodnie z komentarzem do art. 400a ust. 1 pkt 42 ww. ustawy³⁸, w ramach systemu finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej statutowanego przepisami Prawa ochrony środowiska, sfinansowana może być w zasadzie każda aktywność na rzecz szeroko pojmowanej ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o ile można ją uzasadnić zasadą zrównoważonego rozwoju i polityką ekologiczną państwa. Substancje neutralizujące zanieczyszczenie środowiska, zdaniem Kierownika WOS, znajdują zastosowanie w ratownictwie chemiczno-ekologicznym, jako substancje zabezpieczające środowisko przed skażeniem, a ratownictwo chemiczno-ekologiczne jest rodzajem działań ratowniczych powiązanych z sytuacjami niekontrolowanego uwolnienia substancji niebezpiecznych do środowiska. Podała ona ponadto, że funkcjonowanie ratownictwa chemiczno-ekologicznego uzależnione jest od odpowiedniego wyposażenia w m.in. sprzęt transportowy jednostek prowadzących działania w tym zakresie, a samochód strażacki służący m.in. do przewozu substancji neutralizujących zanieczyszczenie środowiska może być wykorzystany do prowadzenia działań ograniczających lub likwidujących negatywny wpływ oddziaływania niebezpiecznych substancji na środowisko, stanowiących

³⁶ Dz.U. z 2014 r. poz. 1923

³⁷ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 6 listopada 2013 r. w sprawie I SA/Bk 127/13.

³⁸ Zawartym w opracowaniu Dominika Gajewskiego i Andrzeja Kulona, Wydawnictwo C.H. Beck pt. „Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej Art. 400-421 Prawa ochrony środowiska Komentarz”

zagrożenie ekologiczne, zagrożenie dla różnorodności biologicznej, zagrożenie wielu procesów przyrodniczych, zagrożenie dla zdrowia i życia człowieka oraz jego mienia. W ocenie Kierownik WOS, dofinansowanie zakupu samochodu strażackiego służącego m.in. do przewozu substancji neutralizujących zanieczyszczenie środowiska jest działaniem służącym szeroko pojmowanej ochronie środowiska, a więc i człowiekowi. Ponadto, zadanie to zgodne było z obowiązującą ówczesnie polityką ekologiczną państwa na lata 2008-2012 z perspektywą do roku 2016 (stosownie do pkt 4.1.3. ww. dokumentu jest konieczne doposażanie straży pożarnej w sprzęt do ratownictwa chemiczno-ekologicznego, a zgodnie z pierwszym rozdziałem ww. polityki do najważniejszych wyzwań należy zaliczyć ochronę różnorodności biologicznej).

(dowód: akta kontroli str. 694-700, 701-705)

W ocenie NIK ww. dotacja związana była z realizacją zadania polegającego na zapobieganiu i likwidowaniu poważnych awarii określonego w art. 400a ust. 1 pkt 17 Poś, ewentualnie zadania dotyczącego m.in. nabywania specjalistycznego sprzętu i urządzeń technicznych, służących wykonywaniu działań na rzecz ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w punkcie 36 tego ustępu. Żadne z tych zadań nie należy do dopuszczalnego zakresu zadań gminy albo powiatu, określonego w art. 403 ust. 1 i 2 Poś.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, wydatkowanie przez Miasto środków na zadania związane z ochroną środowiska i gospodarką wodną.

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

Opis stanu faktycznego

4.1. Ewidencja księgowa prowadzona była w sposób umożliwiający identyfikację dochodów budżetu Miasta (odrębnie dla wpływów z tyt. realizacji zadań gminy i powiatu) pochodzących z opłat i kar o których mowa w art. 273 ust. 1-3 Poś. Ewidencja ta umożliwiała także zidentyfikowanie wydatków finansowych z ww. wpływów oraz sporządzanie sprawozdań finansowych, w tym sprawozdań OŚ-4g i OŚ-4p.

(dowód: akta kontroli str. 87-99)

4.2. Wpływy z opłat i finansowane z nich wydatki, klasyfikowano prawidłowo, zgodnie z załącznikami nr 1,2 i 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz ze środków pochodzących ze źródeł zagranicznych³⁹. Objęte badaniem 15 dowodów wpłat⁴⁰ do budżetu Miasta z tyt. dochodów gminy na łączną kwotę 31.727,6 tys. zł i 15 dowodów wpłat⁴¹ z tyt. dochodów powiatu

³⁹ Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm., dalej „rozporządzenie w sprawie klasyfikacji”.

⁴⁰ Po cztery dowody z lat 2014-2016 i trzy dowody z 2017 r.

⁴¹ Po cztery dowody z lat 2014-2016 i trzy dowody z 2017 r.

na łączną kwotę 9.056,7 tys. zł, dotyczące opłat za korzystanie ze środowiska, zaklasyfikowano w dziale 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska”, rozdziale 90019 „Wpływy i wydatki związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska”, oraz w paragrafie 0690 „Wpływy z różnych opłat.”

(dowód: akta kontroli str. 162-197)

4.3. Objęte badaniem 15 wydatków⁴², o łącznej wartości 1 583 tys. zł, poniesionych w latach 2014-2017 na ochronę środowiska, ujęto w ewidencji księgowej stosując następujące zapisy kont: I człon (130) – numer konta syntetycznego, II człon – rodzaj wydatku (G – gminne środki ochrony środowiska) III człon – rozdział klasyfikacji budżetowej wydatków (pięć znaków), IV człon – paragraf klasyfikacji budżetowej wydatków (cztery znaki wydatki bieżące, trzy znaki wydatki majątkowe), V człon – komórka organizacyjna (dwie litery – skrót wydziału). Analizowane wydatki zaklasyfikowano do działów, rozdziałów i paragrafów klasyfikacji budżetowej: 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska”, 801 „Oświata i wychowanie”, 90095 „Pozostała działalność”, 90004 „Utrzymanie zieleni w miastach i gminach”, 60016 „Drogi publiczne gminne”, 80101 „Szkoły podstawowe”, 6050 „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych”, 4300 „Zakup usług pozostałych”.

(dowód: akta kontroli str. 621-624)

4.5. Sprawozdania statystyczne Oś-4g oraz Oś-4p w latach 2014-2017 (za lata 2013-2016) sporządzono na podstawie zapisów ewidencji księgowej.

Wykazany w sprawozdaniu Oś-4g za 2014 r. zerowy stan środków na początku okresu sprawozdawczego był zbieżny ze stanem środków budżetu gminy na koniec 2013 r. W 2014 r. występowały wyłącznie wpływy z tytułu opłat. Wartości wpływów (wiersz Lp.2) i wydatków (wiersz Lp.7) były równe. Na koniec okresu sprawozdawczego wykazano zerowy stan środków budżetu gminy pochodzących z opłat. W roku 2014 na realizację zadań gminnych przeznaczono m.in. 2.578,4 tys. zł środków z opłat otrzymanych przez Miasto na realizację zadań powiatu. Z uwagi na odrębne sporządzanie przez Miasto sprawozdań z gospodarowania dochodami budżetu gminy (OŚ-4g) i dochodami budżetu powiatu (OŚ-4p) przekazanie ww. środków ujęto w poz. 17 sprawozdania.

W sprawozdaniu Oś-4g za 2015 r. wykazano tylko wpływy z tytułu opłat. Wartości wpływów (wiersz 2) i wydatków (wiersz 7) były równe (stan zerowy na koniec roku). W roku 2015 na zadania gminne przeznaczono 447,8 tys. zł środków powiatu (ujęte w Lp. 17 sprawozdania).

Jak wynika ze złożonych wyjaśnień Kierownik WOŚ, przesunięcie ww. kwot ze środków przeznaczonych na zadania powiatu w latach 2014-2015 uzgodniono z NFOŚiGW.

W sprawozdaniu Oś-4g za 2016 r., wykazano wpływy w kwocie 7.041.511 zł (tylko z opłat) i wydatki ogółem w kwocie 4.626.758 zł. Stan środków na koniec roku wyniósł 2.414.753 zł⁴³.

W analizowanych sprawozdaniach nie wykazywano żadnej wpłaty do WFOŚiGW, z tytułu nadwyżki dochodów, o której mowa w art. 404 ust. 1 Poś, albowiem nadwyżka ta nie wystąpiła.

Wykazany w sprawozdaniu Oś-4p za 2014 r. stan środków na początku okresu sprawozdawczego (797.607 zł) był zbieżny ze stanem środków budżetu z tytułu

⁴² Po cztery wydatki w latach 2014-2016 i trzy w 2017 r.

⁴³ W październiku 2017 r. dokonano korekty sprawozdań za 2016 r. (uzupełniono o wydatki nowej jednostki organizacyjnej Miasta - Zarządu Dróg Miejskich).

realizacji zadań powiatu na koniec 2013 r. W 2014 r. występowały tylko wpływy z tytułu opłat. W roku 2014 nie wydatkowano środków na zadania powiatu, natomiast kwotę 2.578.393 zł (Lp. 14 sprawozdania) przeznaczono na zadania gminy, ze względu na brak zadań do realizacji w ramach zadań powiatu. Na koniec okresu sprawozdawczego wykazano stan środków budżetu z tyt. zadań powiatu w kwocie 973.156 zł.

W sprawozdaniu Oś-4p za 2015 r. wykazano stan środków na początek okresu w kwocie 973.156 zł i wpływy z tytułu opłat w kwocie 2.625.134 zł. W roku 2015 na zadania powiatu przeznaczono tylko 43.340 zł a część niewykorzystanych środków w kwocie 447.834 zł przekazano na realizację zadań gminy (Lp. 14 sprawozdania). Stan środków na koniec roku wyniósł 3.107.116 zł.

Kierownik WOŚ wyjaśniła, że przesunięcie wymienionych kwot ze środków powiatu w latach 2014-2015 uzgodniono z NFOŚiGW.

W sprawozdaniu Oś-4p za 2016 r. wykazano wpływy w kwocie 1.972.433 zł (tylko z opłat) i wydatki ogółem w kwocie 2.468.363 zł. Stan środków na koniec roku wyniósł 2.611.186 zł⁴⁴.

W analizowanych sprawozdaniach nie wykazywano żadnej wpłaty do wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, z tytułu nadwyżki przychodów.

(dowód: akta kontroli str. 143-161, 645-650, 709)

4.6. Sprawozdanie Oś-4g i Oś-4p oraz załączniki nr 1 do tych sprawozdań przekazywano corocznie Marszałkowi Województwa Wielkopolskiego i WFOŚiGW w Poznaniu w terminach określonych w rozporządzeniach Rady Ministrów w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na 2014, 2015 i 2016 r.⁴⁵

(dowód: akta kontroli str. 692-693)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli⁴⁶, wnosi o podjęcie działań w celu zapewnienia:

- 1) wydatkowania środków pochodzących z opłat za korzystanie ze środowiska wyłącznie na cele przewidziane do finansowania przez gminy i powiaty w art. 403 ust. 1 i 2 Poś,
- 2) udzielania dotacji celowej w trybie art. 403 ust. 4 Poś wyłącznie na finansowanie kosztów zadań o charakterze inwestycyjnym.

⁴⁴ w październiku 2017 r. dokonano korekty (bez udziału kontrolującego) sprawozdań za 2016 r. (uzupełniono o wydatki nowej jednostki organizacyjnej Miasta - Zarządu Dróg Miejskich)

⁴⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 1159 ze zm., Dz.U. z 2014 r. poz. 1330 ze zm., Dz. U. z 2015 r. poz. 1304 ze zm.

⁴⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 524

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu.

Obowiązek poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku zgłoszenia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Poznań, dnia 20 grudnia 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Wojciech Borówka-Jakubowski
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor

z up. Tomasz Nowiński
Wicedyrektor

.....
Podpis

.....
Podpis