



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO. 410.029.03.2017
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
Kontroler	Jacek Młynarczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/178/2017 z dnia 24 października 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Przykona, ul Szkolna 7, 62-731 Przykona (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mirosław Broniszewski, Wójt Gminy Przykona ¹ (dalej: Wójt) (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² finansowanie przez Gminę ochrony środowiska i gospodarki wodnej w latach 2014-2017 (do 7 grudnia)³.

Dochody pochodzące z opłat za korzystanie ze środowiska, o których mowa w art. 273 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁴ (dalej: dochody z opłat) przeznaczano na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, co sprzyjało poprawie ich stanu oraz warunków życia mieszkańców Gminy. Prawidłowo obliczone nadwyżki dochodów z tytułu opłat, określone w art. 404 ust. 1 Poś (dalej: nadwyżki dochodów), Gmina terminowo przekazywała do wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (dalej: WFOŚiGW). Ewidencja księgową prowadzona była w sposób umożliwiający identyfikację dochodów z opłat, ustalenie wydatków dokonanych z tych środków, a także terminowe sporządzanie sprawozdań statystycznych OŚ-4g.

Kontrola dwóch spośród sześciu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na realizację zadań związanych z finansowaniem ochrony środowiska i gospodarki wodnej, potwierdziła – w zakresie objętym badaniem – prawidłowe stosowanie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵. Udzielanie dotacji na dofinansowanie zadań inwestycyjnych wymienionych w art. 403 ust. 2 Poś następowało na warunkach określonych przez Radę Gminy, zapewniono też właściwą kontrolę wykorzystania i rozliczenia przekazanych środków. Niewykorzystywanie pełnej puli środków pochodzących z opłat, jakimi Gmina dysponowała w latach 2014-2017, stanowiło reakcję na zidentyfikowane ryzyko istotnego spadku dochodów z tego tytułu w roku 2018, przy jednoczesnej konieczności odprowadzenia nadwyżki dochodów.

¹ Od 1990 r. W latach 1999-2002 Starosta Powiatu Tureckiego.

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

³ W przypadku zagadnień związanych z wysokością finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej, kontrolą został objęty również okres od dnia 1 stycznia 2010 r., dalej: kontrolowany okres, okres objęty kontrolą.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm., dalej: Poś.

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm., dalej: Pzp

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. Stosownie do punktu II.C.10 standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁶, Urząd posiadał procedury kontroli zarządczej, w tym instrukcje: wewnętrznego obiegu i kontroli dokumentów księgowych, inwentaryzacyjną, polityki bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych i wprowadzenia zasad (polityki rachunkowości), ewidencji i sporządzania sprawozdań budżetowych, które obejmowały również kwestie finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej⁷.

1.2. Zgodnie z punktem II.B.7-9 standardów KZ, Urząd zidentyfikował ryzyko zmniejszenia dochodów z opłat, w związku z planowanym zakończeniem działalności dużego podmiotu korzystającego ze środowiska, na koniec 2017 r. Określono także działania w celu ograniczenia i monitorowania zidentyfikowanego ryzyka oraz zarezerwowano w budżecie Gminy środki na wpłatę nadwyżki dochodów podlegającej przekazaniu do WFOŚiGW w okresie po zakończeniu działalności tego płatnika. W karcie stanowiska pracy inspektora ds. ochrony środowiska i leśnictwa (Referat Rozwoju Gospodarczego w Urzędzie) uwzględniono zadania związane z prowadzeniem spraw z zakresu ochrony środowiska i ochrony przyrody oraz sporządzania sprawozdawczości statystycznej w powyższym zakresie. Stosownie do punktu II.E.19 standardów KZ, skuteczność systemu kontroli zarządczej w tych obszarach była monitorowana przez kierownika jednostki w ramach bieżących obowiązków, a także poprzez przeprowadzaną raz w roku samoocenę systemu kontroli zarządczej dokonywaną przez pracowników zatrudnionych na poszczególnych stanowiskach funkcyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 4-82, 83-86, 87, 915-916, 917)

1.3. Kwota wydatków i rozchodów Gminy nie przekraczała, określonej w art. 274 ust. 3 ufp, kwoty 40.000 tys. zł, w efekcie czego prowadzenie audytu wewnętrznego nie było obligatoryjne. Realizacja zadań z zakresu finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w zakresie budowy kanalizacji sanitarnej w miejscowości Laski, była kontrolowana przez Komisję Rewizyjną Rady Gminy w dniu 24 kwietnia 2017 r. W wyniku tej kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 88-110, 111-115)

1.4. Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w zakresie stosowania przepisów Pzp przy udzieleniu zamówienia „Budowa zbiornika retencyjnego wody uzdatnionej dla stacji uzdatniania wody w Dąbrowie” (o wartości kosztorysowej 363,5 tys. zł), w listopadzie 2014 r. kontrolowała Regionalna Izba Obrachunkowa (RIO). Nieprawidłowości dotyczyły niedokumentowania wpływu złożonych ofert i zmian postanowień zawartej umowy. Zobowiązano pracowników do odnotowywania daty oraz godziny wpływu ofert składanych w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych i do dokonywania zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty w sytuacji, gdy zamawiający przewidział możliwość takiej zmiany w ogłoszeniu o zamówieniu lub w specyfikacji istotnych

⁶ Załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.), dalej: standardy KZ.

⁷ Zarządzenie Wójta nr 22 z dnia 12 grudnia 2011 r. w sprawie zarządzania ryzykiem w Urzędzie.

warunków zamówienia. Zbadanie dwóch spośród sześciu przeprowadzonych w kontrolowanym okresie postępowań w sprawie udzielenia zamówienia publicznego potwierdziło, że wniosek RIO był realizowany i nie stwierdzono aby powtórzyły się tego rodzaju nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 116-151, 857-862)

1.5. Rada Gminy, po uzyskaniu wymaganych opinii⁸, uchwaliła „Program Ochrony Środowiska dla Gminy Przykona na lata 2010 – 2017”⁹ (dalej: Program OŚ). Wskazano w nim cele i zadania z zakresu ochrony środowiska do realizacji na terenie Gminy oraz terminy ich realizacji, a także efekty środowiskowe oraz możliwe źródła finansowania tych zadań. Zasady finansowania zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej regulowały stosowne uchwały Rady Gminy¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 167-169, 219-241, 994-995)

W Planie gospodarki niskoemisyjnej dla terenu Gminy¹¹ przewidziano 21 zadań m.in.: (1) określenie w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy granic potencjalnej lokalizacji urządzeń do wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych o mocy przekraczającej 100 kW, (2) uruchomienie farm fotowoltaicznych Wichertów (1MW), Psary, Jeziorko (1,97 MW), (3) kontynuację programu dofinansowania zakupów kolektorów słonecznych i powietrznych pomp ciepła (4 kW, ok. pięć szt.), (4) budowę i rozbudowę instalacji na budynkach publicznych (40 kW, ok. pięć szt.), (5) zmniejszenie zużycia energii elektrycznej w sektorze prywatnym o 20% rocznie poprzez działalność edukacyjną, (6) modernizację źródeł ciepła poprzez wymianę kotłów węglowych na niskoemisyjne (50 kotłów na rok), (7) modernizację urządzeń zainstalowanych w oczyszczalni ścieków i gminnych hydroforniach; (8) utworzenie centrum edukacji odnawialnych źródeł energii; (9) termomodernizację budynków użyteczności publicznej.

W Zintegrowanej Strategii Rozwoju Gospodarczego Gmin Powiatu Tureckiego na lata 2015-2025¹² zaplanowano m.in.: rozwój klastrów energii¹³ (udostępnienie zasobów lokalnych na potrzeby powstania i działalności klastra); budowę, przebudowę i modernizację sieci kanalizacyjnych, oczyszczalni ścieków i sieci

⁸ Pozytywne opinie: Regionalnego Inspektora Ochrony Środowiska w Poznaniu z dnia 16 sierpnia 2010 r.; Wielkopolskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego z dnia 4 sierpnia 2010 r.; Zarządu Powiatu Tureckiego (Uchwała nr 569/2010 z dnia 14 czerwca 2010 r. projektu aktualizacji „Programu Ochrony Środowiska dla Gminy Przykona na lata 2010-2017 wraz z prognozą oddziaływania na środowisko).

⁹ Uchwała nr XL/297/10 z dnia 29 września 2010 r. w sprawie Programu Ochrony Środowiska dla Gminy Przykona na lata 2010 – 2017”

¹⁰ 1) Nr 0007.130.2016 z 16 czerwca 2016 r. w sprawie zasad i trybu postępowania przy udzielaniu dotacji na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, kryteriów wyboru inwestycji do dofinansowania i sposobu jej rozliczenia,

2) Nr 0007.111.2016 z 30 marca 2016 r. w sprawie zasad i trybu postępowania przy udzielaniu dotacji na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, kryteriów wyboru inwestycji do dofinansowania i sposobu jej rozliczania.

3) Nr 0007.258.2014 z 5 lutego 2014 r. w sprawie zasad i trybu postępowania przy udzielaniu dotacji na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, kryteriów wyboru inwestycji do dofinansowania i sposobu jej rozliczania.

4) Nr 0007.183.2017 z 29 marca 2017 r. w sprawie udzielenia pomocy finansowej w formie dotacji celowej dla Powiatu Tureckiego na realizację programu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest na terenie powiatu Tureckiego w roku 2017.

5) Nr 440/2017 Zarządu Powiatu Tureckiego z dnia 9 marca 2017 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu finansowania zadania pn. „Realizacja programu usuwania wyrobów zawierających azbest na terenie powiatu tureckiego w roku 2017”.

¹¹ Uchwała Rady Gminy nr 007.109.2016 z 16 lutego 2016 r. w sprawie przyjęcia i wdrożenia do realizacji „Planu gospodarki niskoemisyjnej dla terenu Gminy Przykona”.

¹² Por. uchwała Rady Gminy nr 0007.82.2015 z 16 grudnia 2015 r. w sprawie przyjęcia „Zintegrowanej Strategii Rozwoju Gospodarczego Gmin Powiatu Tureckiego na lata 2015 – 2025”.

¹³ Zgodnie z art. 2 pkt 15a ustawy z dnia 12 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2017 r. poz. 1148, ze zm.), klastr energii to cywilnoprawne porozumienie, w skład którego mogą wchodzić osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki naukowe, instytucje badawcze lub jednostki samorządu terytorialnego, dotyczące wytwarzania i równoważenia zapotrzebowania, dystrybucji lub obrotu energią z odnawialnych źródeł energii lub z innych źródeł lub paliw, w ramach sieci dystrybucyjnej o napięciu znamionowym niższym niż 110 kV, na obszarze działania tego klastra nieprzekraczającym granic jednego powiatu w rozumieniu ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1868) lub 5 gmin w rozumieniu ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875).

gazowych (wraz z infrastrukturą towarzyszącą); kompleksowe uzbrojenie terenów inwestycyjnych; doprowadzenie brakujących sieci infrastruktury technicznej do terenów inwestycyjnych i mieszkaniowych; termomodernizację budynków użyteczności publicznej wraz z wymianą źródeł ciepła; stworzenie wspólnych strategii, koncepcji, programów i planów związanych z polityką energetyczną; wsparcie przedsiębiorców i zarządców budynków w pozyskiwaniu środków na inwestycje z zakresu efektywności energetycznej. Celem tych działań ma być „poprawa jakości infrastruktury technicznej w celu zwiększenia atrakcyjności mieszkaniowej i inwestycyjnej, zmniejszenie zużycia i rozwój alternatywnych źródeł energii elektrycznej i ciepła”.

Rada Gminy wyraziła zgodę na zawarcie porozumienia partnerskiego z gminami Czarnków i Drawsko, w celu realizacji projektu „Słoneczne partnerstwo – inwestycje w odnawialne źródła energii w gminie Przykona, Czarnków i Drawsko”¹⁴. W dniu 30 sierpnia 2017 r. zawarto umowę o partnerstwie na rzecz realizacji ww. projektu w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 152-158, 159-162, 994-996)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze. Uwzględniając relatywnie niewielką skalę błędu sprawozdawczego opisanego w punkcie III.4. niniejszego wystąpienia pokontrolnego¹⁵, w ocenie NIK, w Urzędzie zapewniono funkcjonowanie skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, o której mowa w art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁶.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. Zgodnie z art. 16 ust. 2-4 ustawy z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw¹⁷, środki pochodzące ze zlikwidowanego gminnego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o których mowa w art. 16 ust. 4 tej ustawy, w wysokości 1.313,6 tys. zł zasilili środki budżetu Gminy przeznaczone na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w zakresie określonym w tym przepisie (jako stan środków dochodów Gminy pochodzących z opłat i kar na początek 2010 r.).

2.2. Dochody z opłat w latach 2010-2017 (do 30 września 2017 r.) wyniosły łącznie 23.860,1 tys. zł, w tym: 2.616,3 tys. zł w 2010 r., 3.432,3 tys. zł w 2011 r., 3.164,1 tys. zł w 2012 r., 1.398,8 tys. zł w 2013 r., 2.990,0 tys. zł w 2014 r., 3.330,8 tys. zł w 2015 r., 3.781,3 tys. zł w 2016 r. i 3.146,5 tys. zł (do 30 września 2017 r.) oraz stanowiły odpowiednio: 9,8%; 11,0%; 11,1%; 5,2%; 9,6%; 10,6%; 11,7% i 12,5% dochodów Gminy w danym roku. W latach 2014-2017 r. Gmina nie uzyskiwała wpływów z tytułu kar za przekroczenie lub naruszenie warunków korzystania ze środowiska¹⁸ ani kar za usunięcie drzew i krzewów¹⁹.

¹⁴ Uchwała Rady Gminy nr 0007.219.2917 z 29 sierpnia 2017 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie Porozumienia Partnerskiego.

¹⁵ Sekcja „uwagi dotyczące kontrolowanej działalności”.

¹⁶ Dz.U. z 2017 r. poz. 2077., dalej: ufp.

¹⁷ Dz. U. Nr 215, poz. 1664.

¹⁸ O których mowa w art. 273 ust. 2 POŚ.

¹⁹ 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.).

W kolejnych latach okresu objętego kontrolą Gmina przekazała do WFOŚiGW nadwyżki dochodów, o których mowa w art. 404 ust. 1 Poś, w wysokości: 1.517,4 tys. zł (2010 r.); 1.686,3 tys. zł (2011 r.); 2.553,3 tys. zł (2012 r.); 2.304,0 tys. zł (2013 r.); 589,4 tys. zł (2014 r.); 2.266,7 tys. zł (2015 r.); 2.647,7 tys. zł (2016 r.) i 3.144,8 tys. zł (do 30 września 2017 r.). Razem za okres 2014-2016 odprowadzono 5.503,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 197,198-218, 393-395,906)

W okresie 2010–2017 r. (do 30 września 2017 r.) Gmina dysponowała pulą środków pochodzących z opłat²⁰ w wysokości: 2.412,5 tys. zł (2010 r.); 3.925,5 tys. zł (2011 r.); 2.904,1 tys. zł (2012 r.); 1.061,0 tys. zł (2013 r.); 2.641,8 tys. zł (2014 r.); 2.524,8 tys. zł (2015 r.); 3.314,8 tys. zł (2016 r.); 2.983,2 tys. zł (2017 r. – 30 września).

(dowód: akta kontroli str. 198-218)

Nadwyżkę obliczano w sposób określony w załączniku 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 2015-2017²¹, ustalając liczbę mieszkańców Gminy na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

(dowód: akta kontroli str. 612-619)

W latach 2014-2017 (do 30 września 2017 r.) na zadania ochrony środowiska i gospodarki wodami Gmina przeznaczyła środki własne, poza środkami z opłat, w wysokości: 121,8 tys. zł (2014 r.); 813,9 tys. zł (2015 r.); 152,1 tys. zł (2016 r.) i 608,2 tys. zł (2017 r. do 30 września). Środki te wykazano w wierszu 18 sprawozdania OŚ-4g „wydatki na ochronę środowiska i gospodarkę wodną ze środków innych niż wpływy z opłat i kar środowiskowych”.

(dowód: akta kontroli str. 198-218, 543)

2.2. Na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej wydatkowano kolejno: 1.302,8 tys. zł (2014 r.); 1.157,5 tys. zł (2015 r.); 485,5 tys. zł (2016 r.) i 608,2 tys. zł (2017 r. – do 30 listopada). Łącznie wydatkowano 3.554 tys. zł, z tego 1.858,1 tys. zł z puli środków pochodzących z opłat oraz 1.696, tys. zł ze środków własnych Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 198-218, 242)

Z dostępnej puli środków pochodzących z opłat, na ochronę środowiska i gospodarkę wodną (poza wpłaconymi do WFOŚiGW nadwyżkami dochodów) wydatkowano: 1.181 tys. zł. w 2014 r., 343,7 tys. zł w 2015 r. i 333,4 tys. zł w 2016 r., co stanowiło odpowiednio: 44,7%, 13,6% i 10% tej puli w danym roku. W 2017 r. (do 30 września) nie wydatkowano tego rodzaju środków.

Wydatkowanie środków z opłat w zakresie rzeczowym było zgodne z ustaleniami uchwały budżetowej i planami finansowymi (wraz z ich zmianami²²) i stanowiło:

²⁰ Pula środków rozumiana jako suma wpływów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i niewykorzystanych środków z lat ubiegłych, a także środków pochodzących ze zlikwidowanego gminnego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

²¹ 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), dalej: rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów. Załącznik nr 1 do sprawozdania OŚ-4g.

²² W budżecie gminy na 2014 r. z działu 010 - Rolnictwo i łowiectwo przeniesiono wydatki w kwocie 46 tys. zł do działu 900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska. Przyczyną zmiany było finansowanie zadania środkami własnymi. W 2015 r. zmiany dotyczyły zwiększenia wydatków w dziale 01010 - Infrastruktura wodociągowa i sanitacyjna wsi (przodomowe oczyszczalnie ścieków) o 60 tys. zł oraz w rozdziale 90005 - ochrona powietrza atmosferycznego i klimatu (na dotacje na zakup solarów, pomp ciepła) w kwocie 157 tys. zł. Zmiana związana była z faktem zaplanowania wyższej niż faktyczna kwota nadwyżki podlegającej wpłacie do WFOŚiGW w wielkości 217 tys. zł., którą przeniesiono do ww. wydatków. W 2017 r. z uwagi na zmniejszenie planowanych dochodów z opłat i kar o kwotę 205,2 tys. zł, zmniejszono wydatki na odprowadzenie nadwyżki

59,0% (2014 r.); 90,0% (2015 r.); 96,2% (2016 r.) i 99,9% (2017 r. do 30 września) zaplanowanych wielkości.

Według oświadczeń Wójta i Skarbnika Gminy, stosunkowo niska realizacja wydatków w 2014 r. wynikała z zaplanowania wyższej kwoty na budowę kanalizacji sanitarnej na terenach aktywizacji gospodarczej, aniżeli wyniosła jej faktyczna realizacja. Z kolei zaplanowana budowa sieci ciepłowniczej na kwotę 900,4 tys. zł, z uwagi na kosztorysową wartość 4.011,4 tys. zł została przewidziana do objęcia dofinansowaniem środkami budżetu Unii Europejskiej, i tym samym zaplanowana do realizacji w późniejszym okresie. Wójta i Skarbnik Gminy wskazali także, na konieczność zabezpieczenia środków niezbędnych do pokrycia nadwyżki dochodów uzyskanych w 2018 r. i przekazywanych do WFOŚiGW w 2019 r. (w kwocie około 2,2 mln złotych).

(dowód: akta kontroli str. 323-390, 396, 397-401, 905)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

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 na lata 2014 – 2017 określono kwoty i rodzaje wydatków finansowanych z dochodów z opłat. Zadania te były zgodne z Programem OŚ oraz planem gospodarki niskoemisyjnej dla Gminy i mieściły się w katalogu zadań możliwych do realizacji, określonym w art. 403 ust. 2 Poś. Projekty uchwał budżetowych były opiniowane przez właściwą gminną komisję ds. ochrony środowiska. Środki pochodzące z opłat, w latach 2014 – 2017 (do 30 września), przeznaczono na dotacje (1.360,1 tys. zł) oraz na zadania własne Gminy (497,9 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 88-110, 219-296, 297-306, 307-322, 544-545)

3.2. Zgodnie z art. 403 ust. 2 Poś, dochody z opłat wydatkowane na ochronę środowiska i gospodarowanie wodami.

W 2014 r. z dochodów tych wybudowano 0,732 km kolektora sanitarnego oraz 0,309 km rurociągu tłocznego na terenach aktywizacji gospodarczej. Ponadto w ramach udzielonych dotacji wybudowano lub zakupiono 53 przydomowe oczyszczalnie ścieków, 22 pompy ciepła, 56 kolektorów słonecznych, jeden rekuperator²³, 51 kotłów centralnego ogrzewania, a także opracowano dokumentację sieci ciepłowniczej. Ze środków własnych Gminy, poza wpływami z opłat, wybudowano wodociąg Przykona-Psary-Żeroniczki, a także w Laskach (0,536 km) i Młyniskach (0,319 km).

W 2015 r. udzielono dotacji na zakup lub wymianę 70 kotłów centralnego ogrzewania, 21 pomp ciepła, 11 kolektorów słonecznych i pięciu instalacji

o kwotę 5,2 tys. zł i kwotę wydatków na dofinansowanie zakupu instalacji fotowoltaicznych, pomp ciepła i kotłów niskoemisyjnych o kwotę 200 tys. zł.

²³ Urządzenie stosowane w systemach wentylacyjnych, które umożliwia rekuperację (odzyskiwanie) ciepła z powietrza wywiewanego z budynku lub instalacji przemysłowej.

fotowoltaicznych. Ze środków własnych Gminy (poza dochodami z opłat) opracowano dokumentację projektową na budowę kanalizacji sanitarnej na terenach aktywizacji gospodarczej, wybudowano kanalizację sanitarną w Przykonie przy ul. Słonecznej (kolektor sanitarny – 0,045 km i trzy studnie rewizyjne), opracowano dokumentację projektową wodociągu na terenach aktywizacji gospodarczej oraz dokumentację dotyczącą budowy kanalizacji sanitarnej w Laskach i wodociągu w Młyniskach, dokonano przebudowy sieci wodociągowej w Psarach (0,215 km), wybudowano wodociąg w Przykonie (0,409 km i trzy hydranty pożarowe), kanalizację sanitarną w Rogowie (0,147 km oraz pięć studni rewizyjnych), wodociąg Przykona-Psary-Żeroniczki (rurociągi wodociągowe 6,314 km, przyłącza wodociągowe 2,021 km i hydranty 38 szt.) oraz dziewięć przydomowych oczyszczalni ścieków.

W 2016 r. z dochodów z opłat wybudowano kanalizację sanitarną na terenach aktywizacji gospodarczej (rurociąg kanalizacyjny o długości 280 m i dziewięć studni rewizyjnych), podpisano 14 umów dotacji na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków, udzielono dotacji do wymiany 33 kotłów centralnego ogrzewania oraz zakup 16 pomp ciepła i trzech kolektorów słonecznych. Ze środków własnych Gminy wybudowano wodociąg na terenach aktywizacji gospodarczej (0,76 km i jeden hydrant naziemny), kanalizację sanitarną w Laskach (0,532 km i 20 studni betonowych), Bądkowie Pierwszym (12,8 m i studnia betonowa) oraz w Bądkowie Drugim (11 m i studnia betonowa) i przyłącze wodociągowe w Laskach (20 m).

W 2017 r. udzielono dotacji do wymiany 85 kotłów centralnego ogrzewania i zakupu 14 pomp ciepła, sześciu kolektorów słonecznych i 49 instalacji fotowoltaicznych. Jednocześnie ze środków własnych, w ramach udzielonych dotacji sfinansowano zakup 10 przydomowych oczyszczalni ścieków.

(dowód: akta kontroli str. 391-395, 397-401)

Program OŚ w zakresie powierzchni terenu i środowiska glebowego, w części dot. zadań długoterminowych przewidywał zabezpieczenie terenów narażonych na erozję, poprzez działania profilaktyczne zapobiegające osuwaniu się mas ziemnych i powstawaniu lejów depresyjnych na terenach kopalnianych, zachowanie standardów jakości gleb, rekultywację terenów zanieczyszczonych i pokopalnianych²⁴. W zakresie zwiększenia udziału odnawialnych źródeł energii (dalej: OZE) Program przewidywał uruchomienie elektrowni wiatrowej na terenach byłych odkrywek węgla brunatnego, rozbudowę elektrowni wiatrowej, zwiększenie udziału OZE w produkcji energii.²⁵ Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy określało następujące kierunki rekultywacji terenów poeksploatacyjnych: rolny, wodny, leśny i rekreacyjny.

W wyniku realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarowania wodami sfinansowanych ze środków pochodzących z opłat, na terenie Gminy: wybudowano 1 489,6 km sieci kanalizacji sanitarnej oraz zainstalowano: 79 przydomowych oczyszczalni ścieków (redukując biochemiczne zapotrzebowanie tlenu o co najmniej

²⁴ Według Programu OŚ, odkrywki węgla brunatnego spowodowały powstanie leja depresyjnego, obejmującego teren prawie całej Gminy. Obszarami zagrożonymi osuwaniem się mas ziemnych są tereny usytuowane bezpośrednio w sąsiedztwie powierzchniowej eksploatacji węgla brunatnego oraz kruszyw pospolitych.

²⁵ Polska w 2020 r. jest zobowiązana uzyskać 15% udziału energii ze źródeł odnawialnych, co wynika z ustaleń Unii Europejskiej (w tym z Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/28/WE z 23 kwietnia 2009 r. o promowaniu stosowania energii ze źródeł odnawialnych, zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywę 2001/77/WE oraz 2003/30/WE – Dz. Urz. UE L 140.16). Kopalnia „A” dysponuje gruntami, które może przeznaczyć pod budowę elektrowni wiatrowych. Obecnie Kopalnia dysponuje powierzchnią 600 ha takich gruntów, a docelowo może to być trzykrotnie więcej. Farmy wiatrowe mogą być zlokalizowane na terenach poeksploatacyjnych trzech odkrywek. Inwestycja taka stwarza szansę wykorzystania przeznaczonych do rekultywacji terenów poeksploatacyjnych do produkcji energii z ekologicznych źródeł i daje możliwość wykorzystania infrastruktury przesyłowej kończącej działalność Elektrowni „A” oraz stwarza możliwość wykorzystania innych odnawialnych źródeł energii w budownictwie jednorodzinym (kolektory słoneczne, ogniwa fotowoltaiczne, kotły na biomase, pompy ciepła).

20% i zawiesin, o co najmniej 50%); 45 pomp ciepła ograniczających emisję zanieczyszczeń CO₂ o około 195,9 ton rocznie; 47 kolektorów słonecznych ograniczając emisję CO₂ o około 204,6 ton rocznie; 33 panele fotowoltaiczne – zmniejszając zużycie energii o 127,1 MWh/rok; a nadto wymieniono 148 kotłów centralnego ogrzewania – ograniczając emisję CO₂ o około 3.049,78 ton rocznie.

(dowód: akta kontroli str. 198-211, 403-542, 612-613, 614-615)

Na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej w okresie objętym kontrolą, z dochodów z opłat, udzielono 365 dotacji na łączną kwotę 1.360,1 tys. zł i sfinansowano zadania własne Gminy w kwocie 497,9 tys. zł. Dodatkowo, ze środków własnych, udzielono 164 dotacje na kwotę 633,3 tys. zł i dofinansowano zadania własne Gminy na kwotę 935,6 tys. zł.²⁶

(dowód: akta kontroli str. 544-545)

Zgodnie z art. 403 ust. 5 Poś Rada Gminy podjęła stosowne uchwały²⁷, określające m.in. zasady udzielania dotacji celowej, w tym kryteria wyboru inwestycji do dofinansowania, tryb postępowania, zawarcie umowy i sposób rozliczenia dotacji. Uchwały dotyczyły zakresu zadań wymienionych w art. 403 ust 2 Poś.

Rada Gminy podjęła również uchwałę, w trybie ufp, w sprawie udzielenia pomocy finansowej w formie dotacji celowej dla Powiatu Tureckiego na realizację programu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest na terenie Powiatu Tureckiego w roku 2017, w kwocie 10.000 zł. Zgodnie z art. 250 ufp, dotacji udzielono na podstawie zawartej umowy.

Na podstawie dokumentacji 15 dotacji²⁸ ustalono, że:

- Dotacje udzielone zostały wyłącznie osobom fizycznym, tj. podmiotom wymienionym w art. 403 ust. 4 Poś.

(dowód: akta kontroli str. 167-196, 546-549, 699-856)

- Stosownie do wymogu określonego w art. 403 ust. 6 Poś, udzielenie dotacji w każdym przypadku nastąpiło na podstawie umowy. Celem realizacji inwestycji było m.in. wykorzystanie lokalnych źródeł energii odnawialnej poprzez montaż kolektorów słonecznych, pomp ciepła, instalacji fotowoltaicznej kolektorów słonecznych; ograniczenie niskiej emisji²⁹ poprzez zainstalowanie ekologicznego kotła na paliwa stałe; budowa przydomowej oczyszczalni ścieków.

- Dotacje udzielane były zgodnie z warunkami określonymi w uchwałach Rady Gminy.

- Środki z dotacji zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem oraz prawidłowo i terminowo rozliczone. Rozliczenie to następowało na podstawie: zgłoszenia zakończenia inwestycji, protokołu kontroli realizacji inwestycji, udokumentowanych kosztów inwestycji potwierdzających zakup i montaż urządzeń. Wykorzystanie dotacji było każdorazowo kontrolowane poprzez oględziny zamontowanych urządzeń i badanie dokumentacji finansowej.

(dowód: akta kontroli str. 167-177, 406-542)

²⁷ W sprawie zasad i trybu postępowania przy udzielaniu dotacji na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, kryteriów wyboru inwestycji do dofinansowania i sposobu jej rozliczania. (Nr 0007.258.2016 z 5 lutego 2014 r., nr 0007.111.2016 z 30 marca 2016 r. oraz nr 0007.130.2016 z 16 czerwca 2016 r.).

²⁸ Po cztery dotacje udzielone w każdym pełnym roku i trzy z 2017 r., o zróżnicowanych celach.

²⁹ Niska emisja - emisja komunikacyjna, emisja pyłów i szkodliwych gazów pochodząca z lokalnych kotłowni węglowych i domowych pieców grzewczych, w których spalanie węgla odbywa się w nieefektywny sposób, najczęściej węglem tanim, a więc o złej charakterystyce i niskich parametrach grzewczych.

W ramach realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej przeprowadzono sześć postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, na wartość 2.094 tys. zł. W wyniku kontroli dwóch największych postępowań o łącznej wartości robót 1.484 tys. zł NIK nie stwierdziła nieprawidłowości³⁰.

(dowód: akta kontroli str. 857-902)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w poszczególnych latach okresu 2014-2017 Gmina nie wydatkowała całej dostępnej puli środków pochodzących z opłat za korzystanie ze środowiska. Pomimo dysponowania przez Gminę ww. środkami, na dzień 30 września 2017 r. pozostawało do rozpatrzenia 307 spośród 835 (36,7%) wniosków mieszkańców o udzielenie dotacji na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, złożonych w tym okresie.

Wójt i Skarbnik Gminy podali, że Gmina jest zwodociągowana w 100% oraz posiada uregulowaną gospodarkę ściekową. Ponadto realizowane są zadania z zakresu gospodarki niskoemisyjnej, gdzie ok. 30% gospodarstw posiada piece niskoemisyjne, a w 2017 r. podejmowane były działania celem utworzenia na terenie powiatu tureckiego klastra energii, w skład którego wejdzie Gmina. Wójt i Skarbnik Gminy dodali, że niewykorzystana na dzień 30 września 2017 r. pula środków pochodząca z opłat w wys. 2.983,2 tys. zł, która składa się na nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych, zostanie wykorzystana przede wszystkim do odprowadzenia w roku 2019 nadwyżki dochodów, określonej w art. 404 ust. 1 Poś (w planowanej kwocie 2.200,0 tys. zł), uwzględniając jednoczesny istotny spadek dochodów z tego tytułu w roku 2018. Związane jest to z planowanym zakończeniem, z końcem grudnia 2017 r., działalności przedsiębiorstwa będącego głównym płatnikiem opłat za korzystanie ze środowiska. Zgromadzone dochody z opłat umożliwią odprowadzenie nadwyżki dochodów bez konieczności sięgania po środki zewnętrzne (kredyt). Wójt dodał, że pozostałe po odprowadzeniu nadwyżki środki w perspektywie nadchodzących lat zaplanowano przeznaczyć na realizację inwestycji z zakresu ochrony środowiska obejmujących: (1) dotacje na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków 28 tys. zł (2018 r.), (2) dotacje na zakup pomp ciepła, paneli fotowoltaicznych, kolektorów słonecznych, wymiany pieców c.o. w wys. 1.000 tys. zł (2018-2019), (3) budowę sieci kanalizacyjnej w Przykoniu 1.223 tys. zł (2018 – 2019), (4) termomodernizację budynku Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 323, 544, 612-614, 903, 904, 907)

Ocena cząstkowa

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

4. Sposób ewidencjonowania w księgach rachunkowych dochodów pochodzących z opłat i kar środowiskowych

³⁰ Badaniem objęto: opis przedmiotu zamówienia, sporządzenie SIWZ, publikowanie ogłoszeń, powołanie komisji przetargowej, sporządzenie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia, wybór najkorzystniejszej oferty.

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. Ewidencja księgową prowadzona była w sposób umożliwiający identyfikację dochodów budżetu Gminy pochodzących z opłat oraz wydatków z nich ponoszonych. Niewykorzystane w danym roku środki były rezerwowane do wykorzystania w roku następnym. Identyfikację uzyskanych dochodów wykazanych w sprawozdaniach OŚ-4g umożliwiał zakładowy plan kont, w którym w ewidencji analitycznej, dla operacji gospodarczych związanych z ochroną środowiska, przyporządkowano nr 9 i oznaczenie „OŚ” (Ochrona Środowiska)³¹. Stosownie do wymagań art. 24 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³², pochodzące z ksiąg rachunkowych informacje umożliwiały terminowe sporządzenie sprawozdań OŚ-4g.

(dowód: akta kontroli str. 29, 198-211, 406-542, 550-595)

4.2. Wpływy i wydatki z opłat klasyfikowano zgodnie z przepisami zawartymi w załącznikach 1, 2 i 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych³³. Na podstawie 15 dowodów księgowych³⁴ dokumentujących uzyskane wpływy z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska ustalono, że dochody te były księgowane według prawidłowej podziałki klasyfikacji budżetowej: w dziale 900 (Ochrona Środowiska), w rozdziale 90019 (Wpływy i wydatki związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska), w paragrafie 069 (wpływy z różnych opłat).

(dowód: akta kontroli str. 29, 550-595)

4.3. Niewykorzystane środki z wpływów pochodzących z opłat na koniec 2016 r. wynosiły 2.981,4 tys. zł, w 2015 r. 2.181,2 tys. zł., w 2014 r. 1.460,7 tys. zł. i zostały przeznaczone do wykorzystania w kolejnych latach.

(dowód: akta kontroli str. 29, 198-211, 918-993)

4.4 Sprawozdanie statystyczne OŚ-4g za lata 2014–2016 wraz z załącznikiem nr 1, sporządzono według wzorów określonych w rozporządzeniach Prezesa Rady Ministrów, w sposób zgodny z ewidencją księgową. Zostały one terminowo przekazane właściwym podmiotom wskazanym w załącznikach do rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie programów badań statystycznych statystyki publicznej na 2014, 2015 i 2016 r.³⁵

(dowód: akta kontroli str. 29, 198-211, 550-595, 596-611)

³¹ Przykładowo: dla dochodów stosowano oznaczenie konta: 129-900-90019-0690-00930000, gdzie 129 wskazuje na konto syntetyczne (rachunek bieżący dochodów), 900-90019-0690 to oznaczenie klasyfikacji budżetowej, a 009, w tym cyfra 9 oznacza dochody z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska. Z kolei dla wydatków stosowano oznaczenie konta 130-900-90005-6230-00920000 gdzie 130 wskazuje na konto syntetyczne (rachunek bieżący jednostki budżetowej), 900-90005-6230 to oznaczenie klasyfikacji budżetowej, a 009 w tym cyfra 9, oznacza wydatki finansowane ze środków z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska.

³² Dz. U. z 2016 r. poz. 1047, ze zm.

³³ Dz. U. z 2014 r., poz. 1053, ze zm.

³⁴ Po cztery dowody z każdego roku okresu 2014-2016 i 3 dowody z 2017 r. według kryterium największej kwoty.

³⁵ Odpowiednio: Dz. U. z 2013 r. poz. 1159 ze zm., Dz. U. z 2014 r. poz. 1330 ze zm. oraz Dz. U. z 2015 r. poz. 1304 ze zm. Symbol badania: 1.0112(010).

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w sprawozdaniu OŚ-4g za 2014 r. w pozycji „wpływy ogółem” nie uwzględniono dochodów z tytułu opłat za usunięcie drzew i krzewów³⁶ w kwocie 186,28 zł. W konsekwencji tego, w kolejnych latach (2015 i 2016) zaniżono o tę kwotę stan środków budżetu Gminy na początek okresu sprawozdawczego. Stwierdzone błędy nie wpłynęły jednak na prawidłowość ustalonych i odprowadzonych nadwyżek dochodów, zarówno w 2014 r. i latach następnych, gdyż w załączniku nr 1 do sprawozdań OŚ-4g przy obliczaniu nadwyżki kwota ta została uwzględniona.

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że sprawozdanie OŚ-4g zostanie skorygowane w tym zakresie w 2018 r., przy sporządzaniu sprawozdania za 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 206-217, 620)

Ocena cząstkowa

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

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w zakresie skontrolowanej działalności Urzędu, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków oraz - mając także na względzie ww. wyjaśnienia udzielone w zakresie sformułowanych uwag - nie oczekuje odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne.

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.

Poznań, dnia 19 grudnia 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Jacek Młynarczyk
gł. specjalista k.p.

Dyrektor
z up. Tomasz Nowiński
Wicedyrektor

.....
Podpis

.....
Podpis

³⁶ 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.).