



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.029.05.2017
P/17/050

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

(tekst jednolity po uwzględnieniu zmian wprowadzonych uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji
Rozstrzygającej NIK z dnia 5 marca 2018 r.)

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. Krzysztof Aleksander Matuszek, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LPO/163/2017 z dnia 5 października 2017 r.
2. Artur Piętas, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LPO/211/2017 z dnia 19 grudnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2b)

Jednostka
kontrolowana

Starostwo Powiatowe w Turku, ul. Kaliska 59, 62-700 Turek (dalej: Starostwo).

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Mariusz Krzysztof Seńko, Starosta Powiatu Tureckiego¹ (dalej: Starosta).
(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

W latach 2014-2017 (do 30 września 2017 r.)³ Powiat Turecki (dalej: Powiat) realizowane przez siebie zadania dotyczące ochrony środowiska i gospodarki wodnej finansował m.in. środkami pochodzącymi z opłat i kar za korzystanie ze środowiska⁴. W strukturze Starostwa wyznaczono komórki organizacyjne odpowiedzialne za realizację zadań z zakresu ochrony środowiska oraz dokonano podziału kompetencji i odpowiedzialności za realizowanie tych zadań pomiędzy pracowników Starostwa. Środki uzyskane z opłat i kar za korzystanie ze środowiska wydatkowano zgodnie z uchwałami budżetowymi. Skontrolowane wydatki zrealizowano zachowując wymogi ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵. Prawidłowo nadzorowano wykorzystanie dotacji celowej sfinansowanej ww. środkami.

Stwierdzono natomiast nieprawidłowości dotyczące ponoszenia niektórych wydatków ze środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska na cele inne niż przewidziane do finansowania przez Powiat w art. 403 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁶. Powiat nie zaplanował też wydatkowania środków niewykorzystanych w latach 2012-2016 na finansowanie zadań związanych z ochroną środowiska. W konsekwencji nieprawidłowo

¹ Od 1 grudnia 2014 r. – Uchwała nr 1/6/2014 Rady Powiatu Tureckiego z dnia 1 grudnia 2014 r., poprzednio, od 29 czerwca 2011 r. do 30 listopada 2014 r., Starostą Powiatu Tureckiego był Zbigniew Bartosik.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. W przypadku, gdy sformułowanie oceny 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 się ocenę o dodatkowe objaśnienie.

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: okres objęty kontrolą, kontrolowany okres.

⁴ 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 – Prawo ochrony środowiska, stanowiące dochody powiatów.

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

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm. dalej: Poś.

sporządzono w tym zakresie sprawozdania z gospodarowania dochodami budżetu Powiatu pochodzącymi z opłat i kar środowiskowych (OŚ-4p), nie wykazując w nich niewykorzystanych środków na początek kolejnych okresów sprawozdawczych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1 W okresie objętym kontrolą, zadania związane ochroną środowiska i gospodarką wodną uwzględniono w obowiązujących w Starostwie procedurach kontroli zarządczej. Starosta określił system kontroli zarządczej prowadzonej przez komórki organizacyjne Starostwa, powołał Zespół dla zapewnienia adekwatnej i skutecznej kontroli zarządczej oraz określił plan działań zawierający standardy, cele i wskaźniki realizacji tej kontroli⁷.

(dowód: akta kontroli str. 26-33; 34-36, 263-268)

1.2. Zgodnie z regulaminami organizacyjnym Starostwa⁸, zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizował Wydział Ochrony Środowiska Starostwa (dalej: Wydział OŚ). Zgodnie z § 31 ust. 1 pkt 13 tego regulaminu, do podstawowych zadań Wydziału OŚ należały czynności związane z finansowaniem ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Obowiązki osób wykonujących zadania związane z finansowaniem ochrony środowiska i gospodarki wodnej określono w zakresach czynności poszczególnych pracowników Wydziału OŚ.

(dowód: akta kontroli str. 44-115, 1334-1370)

1.3. W obszarach związanych z finansowaniem ochrony środowiska i gospodarki wodnej dokonywano corocznie identyfikacji i analizy ryzyka towarzyszącego realizowaniu zadań w tym zakresie. W okresie objętym kontrolą zidentyfikowano m.in. ryzyko: niewystarczającej ilości środków w stosunku do wykonywanych zadań, błędnej interpretacji przepisów prawnych oraz niedostatecznej kontroli i nieskutecznych jej mechanizmów. Istotność tych ryzyk, przy uwzględnieniu prawdopodobieństwa oraz skutków ich wystąpienia, nie przekraczała poziomu średniego.

(dowód: akta kontroli str. 1548-1598)

1.4. W Starostwie prowadzony był monitoring skuteczności kontroli zarządczej w obszarze związanym m.in. z ochroną środowiska i gospodarką wodną. Dyrektorzy poszczególnych wydziałów, w tym Wydziału OŚ, dokonywali corocznej identyfikacji i analizy ryzyk związanych z działalnością poszczególnych komórek organizacyjnych. Staroście przedkładano rejestry ryzyk zawierające m.in. opis stosowanych mechanizmów kontrolnych. Ponadto, prezentowano mu kwestionariusze samooceny prowadzonej kontroli zarządczej. W okresie objętym badaniem nie przeprowadzono odrębnych kontroli wewnętrznych dotyczących finansowania zadań związanych z ochroną środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 1548-1598)

⁷ Zarządzenie Starosty nr 25/2010 z dnia 8 września 2010 r. w sprawie wprowadzania w Starostwie i powiatowych jednostkach organizacyjnych systemu kontroli zarządczej prowadzonej przez komórki organizacyjne oraz zarządzenie nr 40/2011 z 25 maja 2011 r. w sprawie powołania Zespołu ds. kontroli zarządczej.

⁸ Przyjętymi uchwałami nr XI/104/2011 Rady Powiatu Tureckiego z 30 listopada 2011 r. oraz uchwałą nr 240/2016 Zarządu Powiatu Tureckiego z 26 lutego 2016 r. w sprawie Regulaminu organizacyjnego Starostwa.

1.5. W strukturze organizacyjnej Starostwa⁹, wyodrębniono stanowisko audytora wewnętrznego. Do jego zadań należało m.in.: prowadzenie kontroli w komórkach organizacyjnych Starostwa oraz jednostkach organizacyjnych Powiatu, opracowanie planów i sprawozdań z realizacji planów kontroli oraz kontrola realizacji wniosków pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 1334-1370)

W latach 2014-2017 audytor wewnętrzny przeprowadził jedno zadanie audytowe dotyczące finansowania zadań z zakresu ochrony środowiska. Przedmiotem tego badania, przeprowadzonego w 2015 r., była prawidłowość planowania wydatków na zadania z zakresu ochrony środowiska wobec zakwestionowania uchwały budżetowej Powiatu przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Poznaniu¹⁰ (dalej: RIO). W pozostałych latach okresu objętego kontrolą nie prowadzono tego rodzaju działań, a ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w obszarze ochrony środowiska audytor określił jako „niskie” albo „średnie”¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 251-262)

W 2015 r. Komisja Rewizyjna Rady Powiatu przeprowadziła kontrolę udzielania zamówień publicznych na realizację zadań związanych z realizacją powiatowego programu usuwania azbestu w 2014 r. W wyniku tej kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 1618-1622)

1.6. W latach 2014-2017 (do końca września), Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: wfośgw albo Fundusz) przeprowadził w Starostwie trzy kontrole realizacji zadań dofinansowanych środkami Funduszu. Kontrole te dotyczyły realizacji programu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest w latach 2014 i 2016 oraz wykonania rejestru terenów, na których wystąpiły ruchy masowe ziemi w 2016 r. W wyniku tych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 1601-1617)

W 2015 r. Kolegium RIO¹², w ramach nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, wskazało, że uchwała Rady Powiatu¹³ w sprawie uchwalenia budżetu Powiatu na 2015 r. została podjęta w sposób sprzeczny z przepisami prawa. Kolegium RIO stwierdziło, że w uzasadnieniu do ww. uchwały nie wskazano związku z zadaniami z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej zaplanowanych wydatków na realizację zadania „przebudowa mostu przez rzekę Kielbaskę w ciągu drogi powiatowej nr 4484P Brudzew - Czepów w miejscowości Brudzew.”

Uchwałą z dnia 20 marca 2015 r.¹⁴, Rada Powiatu zmniejszyła planowane wydatki na przebudowę mostu przez rzekę Kielbaskę ze środków pochodzących z opłat za korzystanie ze środowiska o 360 tys. zł (tj. do kwoty 180 tys. zł). Realizację przedmiotowej inwestycji wpisano w katalog zadań proekologicznych, wskazując iż zgodnie z art. 97 Poś, w ramach zapewnienia najlepszej jakości wód rzeki Kielbaski wykonano odwodnienia nawierzchniowe mostu (odprowadzane spadkami podłużnymi i poprzecznymi do istniejących studni spustowych) oraz odwodnienia z poziomego izolacji. Ponadto, w ramach przesunięcia środków budżetowych

⁹ Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Starostwa, przyjętym ww. uchwałą nr 240/2016 Zarządu Powiatu Tureckiego z 26 lutego 2016 r.

¹⁰ Opisaną w pkt II.1.6 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

¹¹ W 2015 r. oszacowane ryzyko w ww. zakresie było „wysokie”.

¹² Uchwałą Nr 4/246/2015 z dnia 25 lutego 2015 r.

¹³ Nr III/34/2015 Rady Powiatu Tureckiego z dnia 30 stycznia 2015 r. w sprawie uchwalenia budżetu Powiatu Tureckiego na 2015 r.

¹⁴ Nr V/50/2015, w sprawie zmiany Budżetu Powiatu Tureckiego na 2015 r.

dokonano m.in. zwiększenia wydatków na realizację odwodnienia ulicznego (o kwotę 5 tys. zł) oraz dofinansowanie kosztów zakupu pomp ciepła i termomodernizacji budynku SP ZOZ w Turku o 355 tys. zł.

W pozostałym zakresie (tj. w ramach wykonywania czynności nadzorczych lub kontrolnych), organy kontroli zewnętrznej, w tym RIO, nie przeprowadzały w Starostwie w latach 2014-2017 (do końca września), kontroli finansowania zadań związanych z ochroną środowiska i gospodarką wodną.

(dowód: akta kontroli str. 239-250)

1.7. W „Zintegrowanej Strategii Rozwoju Gospodarczego Gmin Powiatu Tureckiego na lata 2015-2025”, a także w „Programie ochrony środowiska Powiatu Tureckiego na lata 2016-2019 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2020-2023”, określono cele i zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Cele te uszczegóławiano w wieloletnich prognozach finansowych Powiatu. Powiatowy program ochrony środowiska został pozytywnie zaopiniowany przez Zarząd Powiatu i przyjęty do realizacji uchwałą Rady Powiatu¹⁵. Program ten został zaopiniowany m.in. przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu, Wielkopolskiego Państwowego Inspektora Sanitarnego oraz Zarząd Województwa Wielkopolskiego.

(dowód: akta kontroli str. 1641-1693)

Ustalona
nieprawidłowość

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

System funkcjonującej w Starostwie kontroli zarządczej, w zakresie zapewnienia finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej w sposób zgodny z przepisami, nie był w pełni skuteczny. Wskazują na to stwierdzone w toku kontroli przypadki wydatkowania środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, na cele inne niż możliwe do sfinansowania przez Powiat (punkt III.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego). Przemawia za tym również nieterminowe przekazanie do właściwego organu sprawozdania statycznego OŚ-4p za rok 2015 oraz załącznika nr 1 do takiego sprawozdania za rok 2016 (punkt III.4 wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 1861-1871)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność Starostwa w zbadanym obszarze.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. Pochodzące z likwidowanego powiatowego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, środki o których mowa w art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw¹⁶, w kwocie 1.049,7 tys. zł włączono do dochodów budżetu Powiatu z przeznaczeniem na realizację jego zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

¹⁵ Uchwała Rady Powiatu nr XXII/164/2012 z 28 listopada 2012 r. w sprawie przyjęcia Programu Ochrony Środowiska dla Powiatu Tureckiego lata 2012-2015 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2016-2019. Uchwała nr XII/94/2015 z 29 grudnia 2015 r. w sprawie przyjęcia Powiatowego Programu Ochrony Środowiska na lata 2016-2019 z perspektywą na lata 2020-2023 r.

¹⁶ Dz. U. Nr 215, poz. 1664.

Skarbnik Powiatu wyjaśniła, że Starostwo nie dysponuje dokumentami źródłowymi z 2010 r., co wynika z obowiązujących zasad przechowywania i archiwizowania dokumentów¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 21-23, 1623-1628, 1629-1639)

2.2. W latach 2010-2017 (do 30 września), wpływy z opłat i kar za korzystanie ze środowiska wyniosły 16.008,2 tys. zł, z tego: w 2010 r. 1.782,7 tys. zł, w 2011 r. 2.370,9 tys. zł, w 2012 r. 2.529,5 tys. zł, w 2013 r. 905,4 tys. zł, w 2014 r. 2.098,3 tys. zł, w 2015 r. 2.327,2 tys. zł, w 2016 r. 2.060,9 tys. zł, a w 2017 r. (do 30 września) - 1.933,3 tys. zł. Dochody te stanowiły średnio od 0,02% do 0,03% całkowitych dochodów Powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 8-24, 1624-1628, 1629-1639)

2.3. W latach 2014-2017 Powiat nie był zobowiązany do przekazania do wfośigw nadwyżki dochodów, o której mowa w art. 404 ust. 1 Poś. Wysokość ewentualnych nadwyżek ustalano w sposób określony w załączniku nr 1 do sprawozdań OŚ-4p¹⁸. Liczbę mieszkańców Powiatu ustalano na podstawie danych o liczbie ludności publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny.

(dowód: akta kontroli str. 8-24, 1636-1640, 2024)

2.4. W latach 2010-2017 (do 30 września 2017 r.) Powiat dysponował pulą środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska¹⁹ wynoszącą: w 2010 r. 2.832,4 tys. zł, w 2011 r. 2.679,9 tys. zł, w 2012 r. 3.573,8 tys. zł, w 2013 r. 1.008,2 tys. zł, w 2014 r. 2.098,3 tys. zł, w 2015 r. 2.612,0 tys. zł, w 2016 r. 3.926,8 tys. zł oraz w 2017 r. (do 30 września) - 2.730,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 8-24, 1629)

2.5. W latach 2010-2017 (do 30 września) Powiat, poza wpływami z tytułu ww. opłat i kar, dysponował środkami przeznaczonymi na realizację zadań związanych z ochroną środowiska i gospodarki wodnej pochodzącymi m.in. z: dotacji otrzymanych od wfośigw (997,1 tys. zł) oraz od gmin powiatu tureckiego (556,4 tys. zł) na realizację programu usuwania azbestu; pożyczek z wfośigw w wys. 1.896,0 tys. zł; środków z budżetu Unii Europejskiej w wys. 3.066,8 tys. zł, oraz środków z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej w wys. 1.212,8 tys. zł.

W latach 2010-2017 Powiat nie dysponował innymi środkami z opłat i kar środowiskowych, o których mowa w Lp. 5 albo 7 sprawozdania OŚ-4p za poszczególne lata okresu objętego kontrolą.

(dowód: akta kontroli str. 8-23, 1629)

2.6 W okresie objętym kontrolą, na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska, uwzględniając ww. źródła wpływów, wydatkowano łącznie 8.678,4 tys. zł z tego: w 2014 r. 4.691,9 tys. zł, w 2015 r. 902,5 tys. zł, w 2016 r. 2.673,5 tys. zł oraz w 2017 r. (do września) - 410,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1629-1633)

2.7. W latach 2014-2017 r. Powiat wydatkował środki pochodzące z opłat i kar za korzystanie ze środowiska w łącznej wysokości 3.949,4 tys. zł, z tego: w 2014 r.

¹⁷ W związku z powyższym NIK nie kontrolowała zagadnień związanych z likwidacją powiatowego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w tym rodzaju wydatków sfinansowanych środkami zlikwidowanego funduszu, a także uregulowania zobowiązań i należności funduszu.

¹⁸ O których mowa 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 2014-2017, odpowiednio z: 5 lutego 2014 r. (Dz. U. poz. 415), 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 PRM w sprawie wzorów formularzy sprawozdawczych.

¹⁹ Wpływy uzyskane w danym roku oraz środki niewykorzystane w poprzednim roku budżetowym.

1.813,6 tys. zł (86% puli tych środków²⁰), w 2015 r. 461,2 tys. zł (18%), w 2016 r. 1.264,1 tys. zł (32%) oraz 410,5 tys. zł do 30 września 2017 r. (15%).

(dowód: akta kontroli str. 1624-1639)

Starosta i Skarbnik Powiatu wyjaśnili, że niepełne wykorzystanie ww. środków było spowodowane m.in.: weryfikacją zakresu planowanych zadań w trakcie roku budżetowego, przesunięciem terminów ich realizacji z uwagi na planowane pozyskanie środków budżetu UE, oraz potrzebą oszczędnego i gospodarnego wydatkowania posiadanych środków.

(dowód: akta kontroli str. 1694-1701)

Ustalona
nieprawidłowość

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

Starostwo nie planowało wydatkowania niewykorzystanych w danym roku budżetowym środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, na zadania związane z ochroną środowiska w kolejnych latach.

(dowód: akta kontroli str. 8-23)

Starosta wyjaśnił, że Powiat jako jednostka samorządu terytorialnego zobowiązany jest stosować przepisy ufp, m.in. zasady dotyczące dochodów i wydatków (w tym również dochodów z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska). Ponadto wskazał, że samorząd powiatowy zobowiązany jest do przestrzegania zasady roczności budżetu wyrażonej w art. 211 ust. 3 ufp co oznacza, iż wydatkowanie środków pochodzących z opłat i kar odnosi się również do tego samego roku. Budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów w roku budżetowym, który wygasa z dniem 31 grudnia każdego roku, w związku z art. 263 ust. 1 ww. ustawy. W konsekwencji, niewykorzystane środki pochodzące z opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych, zgodnie z zasadą roczności budżetu, wygasają z dniem 31 grudnia. W ocenie Starosty środki niewydatkowane i nieokreślone uchwałą jako wydatki niewygasające (w tym pochodzące z opłat i kar środowiskowych), stają się środkami budżetowymi i przestają być środkami „znaczonymi”. Tym samym, w zgodzie z ufp, mogą być wydatkowane na cele inne niż określone w art. 400a ust. 1 Poś.

Z uwagi na powyższe okoliczności, jak przyznał Starosta, w kolejnych latach nie kontrolowano szczegółowo sposobu wydatkowania w/w środków traktując je jako ogólne środki budżetu do wykorzystania w danym roku. Po wykonaniu budżetu Powiat generował wolne środki do wykorzystania w przyszłych latach tak więc przyjmuje się, że w części pochodziły one z ww. niewykorzystanych środków. Dodał, że Powiat w ramach realizacji budżetu kierował się zasadą racjonalnego i celowego gospodarowania co przekładało się na realizację niezbędnych zadań zabezpieczających lokalne potrzeby, w tym również w zakresie ochrony środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 8-23, 1369-1370, 1694-1702)

NIK wskazuje na treść art. 403 ust. 1 Poś. W jej świetle powiaty nie są wprawdzie zobowiązane do wydatkowania całej kwoty wpływów pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska w tym samym roku budżetowym, w którym uzyskały te środki, to jednak zobligowane są je wykorzystać (w latach następnych) wyłącznie na cele ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Konsekwencją przyjętej w Starostwie ww. praktyki było nieprawidłowe sporządzanie sprawozdania OŚ-4p

²⁰ Pula środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska - łączna kwota środków dostępnych w danym roku, obejmująca: środki z likwidowanego powiatowego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, niewykorzystane w latach poprzednich wpływy z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska oraz wpływy z tytułu tych opłat i kar z bieżącego roku.

w zakresie stanu środków posiadanych przez Powiat na początku okresu rozliczeniowego, co zostało opisane w punkcie III.4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze²¹.

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 Powiatu w uchwałach budżetowych na lata 2014-2017 określiła kwoty wydatków, w tym wydatków ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, na zadania związane z ochroną środowiska i gospodarką wodną. Na etapie projektowania budżetu, Komisja Ochrony Środowiska każdorazowo pozytywnie zaopiniowała projekty budżetu Powiatu. W latach 2014–2017 Rada Powiatu uchwalała plan wydatków na ww. zadania w wysokościach zaproponowanych przez Zarząd Powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 1641-1693)

3.2. Zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowano zgodnie z ustaleniami powiatowego programu ochrony środowiska oraz wieloletnich prognoz finansowych Powiatu. Wydatkowanie środków było zgodne z uchwałami budżetowymi oraz planami finansowymi. Zmiany wprowadzane w planie finansowym danego roku były zatwierdzane przez Radę Powiatu i wynikały z potrzeby rozszerzenia zakresu robót lub przesunięcia kolejności realizacji zadań.

(dowód: akta kontroli str. 241-25, 1641-1693, 1774-1797, 1872-1881)

3.3. Spośród 8.678,4 tys. zł wydatkowanych w latach 2014-2017 (do 30 września 2017 r.) na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska 1.901,6 tys. zł przekazano w formie dotacji na realizację zadań inwestycyjnych (w tym: 1.175 tys. zł ze środków pożyczki wfośigw). Pozostałą kwotę przeznaczono na finansowanie zadań własnych Powiatu oraz realizację porozumienia w zawartego z Nadleśnictwem.

Wydatki sfinansowane z dochodów pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska (3.949,5 tys. zł) przeznaczono na udzielenie dotacji dla zakładu opieki zdrowotnej (762,6 tys. zł), na realizację porozumienia w trybie ustawy o lasach (594,6 tys. zł) oraz na zadania realizowane bezpośrednio przez Powiat (2.592,2 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 1625-1628)

3.4. W okresie objętym kontrolą, ze środków pochodzących z ww. opłat i kar finansowano albo współfinansowano m.in.:

- przedsięwzięcia związane z ochroną wód, w łącznej wysokości 576,7 tys. zł, z przeznaczeniem na wykonanie instalacji kanalizacyjnych w ramach przebudowanych dróg powiatowych (na łącznej długości ok. 2,6 km) i wykonanie odwodnienia obiektu mostowego (na długości 12 m),
- przedsięwzięcia związane z gospodarką odpadami, w łącznej kwocie 70,2 tys. zł, z przeznaczeniem na realizację programu usuwania azbestu w latach

²¹ Ocena nie uwzględnia sposobu wykorzystania środków pochodzących ze zlikwidowanego powiatowego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej w tym: rodzaju wydatków sfinansowanych środkami zlikwidowanego funduszu, uregulowania zobowiązań i należności funduszu.

- 2014-2017. W latach 2014, 2015 i 2016 r. unieszkodliwiono materiały zawierające azbest w ilości odpowiednio: 551,4 Mg, 540,0 Mg oraz 745,4 Mg,
- utworzenie rejestru ruchów masowych ziemi, w wys. 48,7 tys. zł,
 - przedsięwzięcia związane z ochroną powietrza, w łącznej kwocie 2.026,5 tys. zł, poprzez dofinansowanie budowy sali gimnastycznej w technologii pasywnej i energooszczędnej, udzielenie dotacji na termomodernizację i przebudowę budynku szpitalnego, modernizację instalacji solarnej budynku domu pomocy społecznej,
 - wspomaganie ekologicznych form transportu, w wys. 201,2 tys. zł z przeznaczeniem na budowę ścieżki rowerowej w m. Tuliszków (0,53 km),
 - edukację ekologiczną oraz propagowanie działań proekologicznych i zasady zrównoważonego rozwoju, w wys. 69,4 tys. zł, w tym udział pracowników Wydziału OŚ w szkoleniach²²,
 - sporządzenie analizy technicznej uzyskanego efektu ekologicznego (0,4 tys. zł),
 - wspomaganie systemów gromadzenia i przetwarzania danych związanych z dostępem do informacji o środowisku, poprzez zakup sprzętu komputerowego z oprogramowaniem oraz urządzeń biurowych i aparatu fotograficznego, w wys. 25,4 tys. zł,
 - sprawowanie nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa (594.624,00 zł)²³.
- (dowód: akta kontroli str. 625-656, 725-760, 888-916, 1037-1056, 1628, 1707-1727, 1917-1944, 1945-1951)

3.5. W latach 2014–2017 r. (do 30 września) Powiat przeprowadził łącznie 121 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Sześć postępowań, dotyczących opracowania uproszczonych planów urządzenia lasu oraz usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest przeprowadzono w trybie przetargu nieograniczonego, o którym mowa w art. 39 Pzp, a 105 postępowań o wartości jednostkowej nieprzekraczającej 30 tys. euro udzielono na podstawie regulacji wewnętrznych (art. 4 pkt 8 Pzp).

(dowód: akta kontroli str. 1280-1282)

Analiza czterech postępowań o udzielenie zamówienia publicznego (po jednym z każdego roku z lat 2014–2017) dotyczących realizacji usług demontażu, wywozu oraz unieszkodliwienia elementów zawierających azbest nie wykazała naruszenia przepisów ustawy Pzp²⁴ i uregulowań wewnętrznych obowiązujących w Starostwie.

(dowód: akta kontroli str. 625-1208, 1853-1855)

3.6. W latach 2014-2017 ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, w trybie art. 114-116 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej²⁵, Powiat udzielił jednej dotacji celowej Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej w Turku, na przebudowę budynku szpitalnego wraz z jego termomodernizacją. Szczegółowe badanie tej dotacji wykazało, że udzielono jej na podstawie umowy określającej m.in. wysokość dotacji i opis zakresu rzeczowego zadania, termin jej wykorzystania (nie dłuższy niż do 31 grudnia danego

²² Związanych m.in. ze zmianami ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2016 r. poz. 1987, ze zm.), sporządzaniem planów gospodarki niskoemisyjnej, prowadzeniem gospodarki wodno-ściekowej, wykonywaniem zadań organu administracji geologicznej wobec działalności wynikającej z koncesji na wydobycie kopalni, oceną zanieczyszczeń gleby i ziemi, postępowaniem administracyjnym w zakresie rekultywacji terenów zdewastowanych i zdegradowanych, ochroną gruntów rolnych i leśnych, ochroną powietrza oraz gospodarką leśną w lasach niepaństwowych.

²³ Środki na realizację czynności nadzoru przekazano w ramach porozumienia zawartego przez Powiat z Nadleśnictwem Turek w trybie art. 5 ust. 1 pkt ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2017 r. poz. 788, ze zm.), dalej: ustawa o lasach.

²⁴ Badaniem objęto: opis przedmiotu zamówienia, sporządzenie SIWZ, publikowanie ogłoszeń, powołanie komisji przetargowej, sporządzenie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia, wybór najkorzystniejszej oferty.

²⁵ Dz. U. z 2016 poz. 1638, ze zm.

roku budżetowego), termin i sposób jej rozliczenia oraz termin zwrotu dotacji niewykorzystanej.

Środki dotacji wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem, w terminie określonym w umowie. Beneficjent terminowo przedłożył w Starostwie rozliczenie z wykorzystania dotacji oraz zwrócił środki dotacji ustalone w sposób przewidziany w art. 116 ustawy o działalności leczniczej²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 1221-1247)

Na podstawie postanowień umowy, Starostwo sprawowało kontrolę prawidłowości jej wykonania poprzez analizę dokumentów i informacji dotyczących wykorzystania środków dotacji. Pracownicy Starostwa dokonywali także kontroli wykorzystania tych środków w ramach częściowych odbiorów realizowanej inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 1244-1245, 2024)

3.7. Rada Powiatu w latach 2014-2017 nie podjęła uchwał w sprawie kryteriów wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposobu jej rozliczenia, w tym zadań wymienionych w art. 403 ust. 1 Poś. Nie udzielano dotacji celowych w trybie art. 403 ust. 4 Poś.

(dowód: akta kontroli str. 1696)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegające na poniesieniu wydatków ze środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska na cele inne niż przewidziane do finansowania przez powiaty w art. 403 ust. 1 Poś.

1. W okresie objętym kontrolą, z ww. środków sfinansowano m.in. opracowanie uproszczonych planów urządzenia lasu (392.631,50 zł). Ponadto, dla celów prowadzenia gospodarki leśnej Powiat zakupił oznaczniki do drewna (3.625,9 zł) oraz sfinansował opracowanie dokumentacji na potrzeby przekwalifikowania gruntów rolnych na leśne (26.066,3 zł).

(dowód: akta kontroli str. 1624-1628, 1964-1965, 1988-1989, 1996-1997, 2012-2013)

Starosta wyjaśnił m.in., że powierzone nadleśniczemu wybrane sprawy należące do właściwości starosty w zakresie nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa obejmowały głównie prowadzenie nadzoru i doradztwa „w terenie”. Nadleśniczy dysponuje odpowiednio wyszkolonymi pracownikami, którzy są w stanie prowadzić nadzór nad lasami w sposób najbardziej optymalny dla środowiska. W ocenie Starosty, sprawowanie nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, w tym zakup oznaczników do cechowania drewna, wpisuje się zarówno w zadania związane z ochroną przyrody określone w art. 400a ust. 1 pkt 29 Poś jak i zadania wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju, o których mowa w art. 400a ust. 1 pkt 42 Poś. Starostwo dysponowało kopią pisma Dyrektora Departamentu Leśnictwa Ministerstwa Środowiska oraz Prezesa RIO, z których wynikało m.in., że sporządzanie uproszczonych planów urządzenia lasów oraz sprawowanie nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, mogło być finansowane środkami pochodzącymi z opłat za korzystanie ze środowiska w oparciu o ww. przepisy.

(dowód: akta kontroli str. 1916, 1952-1953b, 2022-2024)

NIK wskazuje, że w świetle treści m.in. art. 5-10 ustawy o lasach oraz art. 5 pkt 21 i 27 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody²⁷, zakres ww. trzech

²⁶ Tj. uwzględniające przychody tego podmiotu z tytułu świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

²⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 2134, ze zm.

działań finansowanych ze środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, odpowiada zadaniu związanemu ze zwiększaniem lesistości kraju oraz zapobieganiem szkodom w lasach, tj. zadaniu określonym w art. 400a ust. 1 pkt 30 Poś, które w świetle treści art. 403 ust. 1 Poś nie jest zadaniem Powiatu.

2. W latach 2014-2015 ze środków z opłat i kar środowiskowych sfinansowano zakup krzeseł obrotowych o wartości 2.462,19 zł, przeznaczonych dla Wydziału OŚ.
(dowód: akta kontroli str. 1628, 1917-1922)

Starosta wyjaśnił, że stosownie do zapisów art. 403 ust. 1 Poś ustawodawca przewidział dla Powiatów realizację szeregu zadań wspomagających, o których mowa w art. 400a ust. 1 pkt 5, 15 i 16 Poś²⁸. Wskazał, że działalność wspomagająca obejmuje ogólnie rozumiany proces zarządzania jednostką i zapewnia sprawność i skuteczność działań w obszarze działalności podstawowej. Wydział OŚ realizuje szereg działań wspomagających ochronę środowiska, stąd - w ocenie Starosty - wydatkowanie środków pochodzących z opłat za korzystanie ze środowiska na wyposażenie stanowisk pracy było w pełni uzasadnione. Starosta podkreślił, że jedynie część zakupionego do Wydziału OŚ wyposażenia sfinansowano środkami z opłat za korzystanie ze środowiska, a środkami tymi nie finansowano np. kosztów osobowych wynagrodzeń, które znacząco obciążały budżet Powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 1915-1916)

NIK wskazuje, że z dochodów z opłat i kar za korzystanie ze środowiska Powiat może finansować wyłącznie zadania mieszczące się w katalogu zadań powiatu, wymienione w art. 403 ust. 1 w zw. z 400a ust. 1 Poś. Z uwagi na taksatowy i kazuistyczny charakter tego wyliczenia, zakresu poszczególnych zadań nie należy interpretować rozszerzająco. Taki zaś właśnie rozszerzający charakter ma nadanie krzesłom obrotowym cechy wspomagania zadań, o których mowa w art. 400a ust. 1 pkt 5, 15 i 16 Poś.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Starostwa w zbadanym obszarze.

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. Wpływy z opłat i kar za korzystanie ze środowiska klasyfikowano w Starostwie zgodnie z załącznikami nr 1 i 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych²⁹, tj. w dziale 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska”, rozdział 90019 „Wpływy i wydatki związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska”,

²⁸ Tj.: wspomaganie realizacji zadań modernizacyjnych i inwestycyjnych, służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej, w tym dotyczących instalacji lub urządzeń ochrony przeciwpowodziowej i obiektów małej retencji wodnej (pkt 5); wspomaganie realizacji zadań państwowego monitoringu środowiska, innych systemów kontrolnych i pomiarowych oraz badań stanu środowiska, a także systemów pomiarowych zużycia wody i ciepła (pkt 15); wspomaganie systemów gromadzenia i przetwarzania danych związanych z dostępem do informacji o środowisku (pkt 16).

²⁹ Dz. U. z 2014 r., poz. 1053, ze zm.

w paragrafie 0690 „Wpływy z różnych opłat”. Analiza 15 dowodów księgowych dokumentujących uzyskane wpływy z ww. tytułu nie wykazała nieprawidłowości. Prowadzona ewidencja księgowa umożliwiała identyfikację wpływów z opłat i kar za korzystanie ze środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 1248-1268, 1883-1897)

4.2. Kontrola 15 wydatków poniesionych na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej wykazała, że wydatki te sklasyfikowano zgodnie z załącznikiem nr 4 do ww. rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 1248-1326)

Starosta i Skarbnik Powiatu wyjaśnili, że zgodnie z przyjętym zakładowym planem kont jaki funkcjonuje w Starostwie, klasyfikacja zdarzeń sprowadza się do ewidencjonowania wydatków według klasyfikacji budżetowej, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej³⁰. Ustalane corocznie przez Radę Powiatu plany dochodów i wydatków finansowanych ze środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska (załącznik nr 5 do uchwał budżetowych), wskazywały klasyfikację budżetową pozwalającą na zidentyfikowanie poszczególnych pozycji wydatków, o których mowa w art. 400a ust. 1 Poś. Zaznaczył, że w celu uszczegółowienia ewidencji wprowadzono też dodatkowe zestawienia wydatków ponoszonych z ww. środków.

(dowód: akta kontroli str. 1694-1701)

4.3. W okresie objętym kontrolą Zarząd Powiatu przekazywał do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego i wfośigw sprawozdania z gospodarowania dochodami budżetu Powiatu pochodzącymi z opłat i kar środowiskowych, przeznaczonymi na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej (OŚ-4p) wraz z załącznikami nr 1 do ww. sprawozdań. Sprawozdanie OŚ-4p za 2014 r. i 2016 r. oraz załączniki nr 1 do sprawozdań za 2014 i 2015 r., przekazano uprawnionym organom w wymaganych terminach³¹.

Analiza danych prezentowanych w tych sprawozdaniach za lata 2011-2016 wykazała, że w roku 2011 i 2014, pozycja sprawozdania dotycząca stanu środków na początku okresu sprawozdawczego (Lp.1) odpowiadała pozycji dotyczącej wysokości stanu środków budżetu Powiatu na koniec poprzedniego okresu sprawozdawczego.

(dowód: akta kontroli str. 8-23)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Analiza danych prezentowanych w sprawozdaniach statystycznych OŚ-4p za lata 2011-2016 wykazała, że w latach 2012, 2013, 2015 i 2016 w pozycji Lp.1 sprawozdań - stan środków budżetu Powiatu na początek okresu sprawozdawczego, każdorazowo wykazywano „0 zł”. Było to niezgodne ze stanem tych środków na koniec roku poprzedniego (odpowiednio: 1.044.362,00 zł, 102.842,00 zł, 284.760,00 zł, 1.865.957 zł).

³⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 760 , dalej: rozporządzenie MF z 5 lipca 2010 r.

³¹ Określonych w załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2013 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na 2014 (Dz. U. poz. 1159 ze zm.) – symbol badania 1.01.12(010) oraz w załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 lipca 2015 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2016 (Dz. U. poz. 1304 ze zm.) - symbol badania 1.01.12(010).

Do sprawozdań OŚ-4p za 2015 r. i 2016 r., Skarbnik Powiatu dołączyła pisma³², w których poinformowała Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego o przesłankach wykazania zerowych stanów środków na początek okresu sprawozdawczego. Wskazywała w nich m.in., że zgodnie z art. 211 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³³, budżet powiatu jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów, a ponadto zgodnie z art. 263 ust. 1 tej ustawy, niezrealizowane kwoty wydatków budżetu, w tym pochodzących z opłat za korzystanie ze środowiska, wygasają z upływem roku budżetowego i stają się nieznaczonymi środkami budżetowymi. Skarbnik wskazała również, iż powyższe stanowisko potwierdzone zostało w piśmie z dnia 21 maja 2012 r. DP-024-59/19189/12/BN Zastępcy Dyrektora Departamentu Prawnego w Ministerstwie Środowiska Skierowanym do Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.

(dowód: akta kontroli str. 8-23, 1694-1697)

Według Starosty, do takiego sposobu prezentacji danych nie miał uwag wfośigw i Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego. Starosta podkreślił też, że pogląd ten znajdował oparcie w stanowisku Ministra Ochrony Środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 1698-1702)

NIK wskazuje, że zgodnie z objaśnieniami szczegółowymi do formularza OŚ-4p³⁴, w wierszu pierwszym (Lp.1) „stan środków budżetu powiatu na początek okresu sprawozdawczego” powinien być zgodny ze stanem budżetu powiatu na koniec poprzedniego roku. Stan ten powinien także odzwierciedlać sumę środków pochodzących z opłat i kar środowiskowych niewydatkowanych wcześniej na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, a ponadto kwota ta powinna być zgodna z zapisami księgowymi obejmującymi wpływy i wydatki środków z lat poprzednich.

2. Zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2015³⁵, zarządy powiatów powinny były przekazać sprawozdanie OŚ-4p z danymi za ten rok do urzędu marszałkowskiego w terminie do 10 lutego 2016 r. Ponadto, zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 lipca 2015 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2016³⁶ – zarządy powiatów powinny były przekazać załącznik nr 1 do sprawozdania OŚ-4p z danymi za ten rok (obliczanie nadwyżki dochodów budżetu powiatu pochodzących z opłat i kar środowiskowych) do m.in. urzędu marszałkowskiego, w terminie do 16 sierpnia 2017 r.

Sprawozdanie OŚ-4p za 2015 r. Starostwo przekazało do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego 11 lutego 2016 r., tj. jeden dzień po upływie terminu, a załącznik nr 1 do sprawozdania OŚ-4p za 2016 r. – 29 września 2017 r., tj. 44 dni po ww. terminie.

(dowód: akta kontroli str. 8-23, 1857-1871)

Starosta wyjaśnił, że w trakcie realizacji zadań w Wydziale Finansów, dokładano wszelkich starań w zakresie dochowania wymaganych terminów. Wskazał, że jedynie sprawozdanie za rok 2015, według rejestru korespondencji wychodzącej, przekazano w dniu 11 lutego 2016 r. - na skutek przeoczenia. Starosta podał

³² FN.033.31.2016 z dnia 9 lutego 2016 r. i FN.033.30.2017 z 8 lutego 2017 r.

³³ Dz. U z 2017 r. poz. 2077, dalej: ufp.

³⁴ O których mowa w załącznikach do rozporządzeń PRM w sprawie wzorów formularzy sprawozdawczych, na lata 2013, 2015 i 2016, odpowiednio z: 13 września 2013 r. (Dz. U. poz. 1223, ze zm.), 18 marca 2015 r. (Dz. U. poz. 561), 15 marca 2016 r. (Dz. U. poz. 460).

³⁵ Dz. U. poz. 1330, ze zm. Stan i Ochrona Środowiska, Symbol badania 1.01.12(010), Lp.14 tabeli.

³⁶ Dz. U. poz. 1304, ze zm. Stan i Ochrona Środowiska, Symbol badania 1.01.12(010), Lp. 15 tabeli.

ponadto, że załącznik nr 1 do sprawozdania za rok 2016, również na skutek przeoczenia, w określonym terminie przekazano jedynie do wfośigw w Poznaniu (w dniu 24 lipca 2017 r.). Podkreślił, że Powiat nie osiągnął w tym okresie nadwyżki z tytułu dochodów z opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych, o której mowa w art. 404 ust. 1 Poś, dlatego też nie powstało zobowiązanie finansowe, a złożenie sprawozdania po terminie nie rodziło dla Powiatu i wfośigw żadnych konsekwencji.

(dowód: akta kontroli str. 1701)

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

NIK zwraca uwagę, że wyodrębnienie w ewidencji księgowej Powiatu dodatkowych, szczegółowych kont analitycznych ułatwiłoby identyfikowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej finansowanych środkami pochodzącym z opłat i kar za korzystanie ze środowiska. Sprzyjałoby to również sprawowaniu pełnej kontroli nad realizacją, wynikającego z art. 403 ust. 1 Poś, obowiązku finansowania przez Powiat ww. zadań w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu tych opłat i kar.

(dowód: akta kontroli str. 116-117, 1883-1914)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Starostwa w zbadanym obszarze.

Wnioski pokontrolne

IV. Wnioski

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 Kontroli³⁷, wnosi o podjęcie działań w celu zapewnienia:

- 1) wydatkowania niewykorzystanych w danym roku budżetowym środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, na zadania związane z ochroną środowiska,
- 2) wydatkowania środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska wyłącznie na cele przewidziane do finansowania przez powiaty w art. 403 ust. 1 Poś,
- 3) terminowego przesyłania do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego prawidłowo wypełnionych sprawozdań OŚ-4p oraz załącznika nr 1 do tych sprawozdań.

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
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 uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

³⁷ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

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 4 stycznia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Dyrektor
z up. Tomasz Nowiński
Wicedyrektor

.....
podpis