NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.023.05.2017
P/17/050

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu
ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław
T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50
lwr@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 we Wrocławiu

Kontroler

Maria Ossowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/186/2017 z dnia 30 października 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana

Starostwo Powiatowe w Zgorzelcu, ul. Bohaterów II Armii Wojska Polskiego 8A, 59-900 Zgorzelec (dalej: „Starostwo").

Kierownik jednostki kontrolowanej

Urszula Ciupak, Starosta Zgorzelecki[1] (dalej: „Starosta"); poprzednio funkcję tę pełnił Artur Bieliński[2].

(dowód: akta kontroli str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości[3] działalność Starostwa w zakresie finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą[4] Starostwo prawidłowo ustaliło zasady finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej. W uchwałach budżetowych na poszczególne lata okresu objętego kontrolą sprecyzowano wysokość planowanych kwot dochodów i wydatków na ochronę środowiska i gospodarki wodnej, ujmując je według poszczególnych podziałek klasyfikacji budżetowej i zadań jednostkowych. Wydatki na ochronę środowiska i gospodarkę wodną, finansowane ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, ewidencjonowano na rachunku bieżącym Starostwa z dopiskiem „oś", co umożliwiało ich identyfikację.
Mechanizmy kontroli zarządczej ustalone zostały stosownie do przeprowadzonej identyfikacji i oceny ryzyka realizacji zadań przypisanych Wydziałowi Budownictwa i Środowiska Starostwa, które jednakże nie były skuteczne i efektywne, ponieważ w toku kontroli stwierdzono nieprawidłowości polegające w szczególności na:

1) nieprawidłowym wydatkowaniu środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska w łącznej wysokości 240,3 tys. zł, co stanowiło 3,4% tych środków otrzymanych w latach 2014-2017 (7 006,6 tys. zł);
2) niewłaściwej kwalifikacji części zadań, co skutkowało nieprawidłowym ujęciem kwoty 16,7 tys. zł w sprawozdaniach OŚ-4p z gospodarowania dochodami budżetu powiatu pochodzącymi z opłat i kar środowiskowych, przeznaczonymi na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej;

---

[1] Od dnia 11 marca 2016 r.
[2] Od dnia 30 listopada 2010 r.
[3] Najwyższa Izba Kontroli stosuje trójstopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.
[4] Od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 14 grudnia 2017 r., a w przypadku obszaru związanego z zapewnieniem finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej w odpowiedniej wysokości również w okresie od dnia 1 stycznia 2010 r.

3) nieuchwaleniu Powiatowego programu ochrony środowiska, obejmującego okres po 2012 r.;
4) nierzetelnym sporządzeniu sprawozdania OŚ-4p.

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. Sprawy dotyczące realizacji zadań związanych z finansowaniem ochrony środowiska i gospodarki wodnej zostały uwzględnione w obowiązujących w Starostwie procedurach kontroli zarządczej[5]. W zakładowym planie kont, stanowiącym jeden z elementów polityki rachunkowości[6], zapewniono wyodrębnienie dochodów z tytułu opłat i kar środowiskowych, w tym opłat i kar za korzystanie ze środowiska, co umożliwiło zidentyfikowanie wydatków według źródeł finansowania, możliwość sporządzenia wymaganych sprawozdań, w tym również sprawozdania z gospodarowania dochodami budżetu Powiatu Zgorzeleckiego (dalej: „Powiat") pochodzącymi z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, przeznaczonymi na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej[7].

(dowód: akta kontroli str. 6-39)

1.2. W Wydziale Budownictwa i Środowiska Starostwa (dalej: „Wydział"), zgodnie z Regulaminem zarządzania ryzykiem[8], identyfikowano ryzyko w obszarze związanym z finansowaniem ochrony środowiska i gospodarki oraz przeprowadzano analizę zidentyfikowanych ryzyk. W latach 2014-2017 (do 30 września) poziom istotności ryzyka (w rozmiarze od 1 do 25) określono jako średni (6).
W Rejestrze ryzyk ustalonych dla Wydziału przewidziano m.in. metody przeciwdziałania ryzyku, polegające na: samokontroli własnych zadań; wypracowaniu wytycznych co do rozpatrywania wpływających wniosków; konsultacji z prawnikiem, który zaakceptuje treść umów; udziale w szkoleniach.

(dowód: akta kontroli str. 40-129)

1.3. Pracownicy wykonujący zadania związane z finansowaniem ochrony środowiska i gospodarki wodnej posiadali zakresy obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności. W zakresach tych ujęto zadania związane z ochroną środowiska, w tym m.in. prowadzenie spraw w zakresie całokształtu działalności związanej z ochroną środowiska, obsługa środków na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

(dowód: akta kontroli str. 130-132)

1.4. Monitoring skuteczności systemu kontroli zarządczej w obszarze związanym z finansowaniem ochrony środowiska i gospodarki wodnej ograniczano do analizy kwestionariuszy samooceny kontroli zarządczej oraz corocznej identyfikacji i oceny ryzyka realizacji przypisanych Wydziałowi zadań.

(dowód: akta kontroli str. 40-129, 168-195)

---

[5] Zarządzenie Nr 38/2012 Starosty z dnia 30 lipca 2012 r.
[6] Ustalonymi Zarządzeniem nr 15/2016 Starosty z dnia 11 kwietnia 2016 r.; poprzednio: Zarządzeniem nr 169/2005 Starosty z dnia 11 października 2005 r.
[7] Wyodrębniono konta: 011, 080, 130, 201, 222, 223, 240, 401, 402, 404, 720, 810, 950, 975, 998, 999 z rozszerzeniem analitycznym klasyfikacji budżetowej. Przykładowo konto 130 (rachunek bieżący jednostki) obejmuje dochody i wydatki realizowane przez Starostwo jako jednostkę budżetową na podstawie wyciągów bankowych z rachunku bieżącego jednostki budżetowej w szczególności wg podziałek obowiązującej klasyfikacji budżetowej i kategorii realizowanych zadań z uwzględnieniem poszczególnych zadań (np. kontro 130-OŚ-01008-2830, klasyfikacja – OŚ-010.01008.2830, „Wydatki", „Dotacja celowa OŚ".
[8] Ustanowionym zarządzeniem Nr 53/2012 Starosty z dnia 17 października 2012 r.

1.5. W strukturze organizacyjnej Starostwa[9] wyodrębniono stanowisko audytora podległe bezpośrednio Staroście. W okresie od dnia 1 lipca do dnia 31 grudnia 2016 r. świadczenie usług audytu wewnętrznego powierzono firmie zewnętrznej z siedzibą we Wrocławiu. Ponadto w okresie od 1 września 2013 r. do 30 kwietnia 2017 r. obowiązki audytora pełnił pracownik Urzędu na podstawie umowy o pracę[10]. Aktualnie w Urzędzie zatrudniony był audytor na umowę zlecenie oraz podinspektor w Biurze Audytu – na umowę o pracę.

(dowód: akta kontroli str. 133 -162, 163-167)

1.6. Realizacja zadań z zakresu finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej w okresie objętym kontrolą nie była przedmiotem audytu wewnętrznego oraz innych kontroli wewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 40-129)

1.7. Realizacja zadań z zakresu finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej w badanym okresie nie była przedmiotem kontroli zewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 40-129)

1.8. Program ochrony środowiska na lata 2004-2008 z perspektywą na lata 2009-2012, wraz z planem ochrony gospodarki odpadami Powiatu[11], był opiniowany przez Komisję Stałą Rady Powiatu, właściwą ds. ochrony środowiska, funkcjonującą, jako organ wewnętrzny Rady Powiatu i konsultowany z gminami Powiatu. Program ten posiadał cele o charakterze systemowym, tj. włączenie aspektów ekologicznych do polityk sektorowych, aktywizację rynku do działań na rzecz środowiska, edukację ekologiczną, partnerstwo z biznesem, ograniczenie subsydiów szkodliwych dla środowiska, ekologizację sektora finansów, współpracę międzynarodową, odpowiedzialność za skutki środowiskowe oraz oznaczenie mechanizmów i systemów finansowania. W Programie tym nie wskazano poszczególnych zadań do realizacji ani też zasad wyboru zadań do realizacji z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.
Jako cele strategiczne Strategii Rozwoju Powiatu na lata 2004-2015[12] wskazano wysoki poziom aktywności gospodarczej, wysoki poziom warunków życia mieszkańców i wysoką jakość środowiska naturalnego. Jako zadania Starostwa, wskazano m.in.: opracowanie Powiatowego programu ochrony środowiska, edukację ekologiczną mieszkańców Powiatu, wsparcie realizacji proekologicznych zadań gmin Powiatu, wspieranie rekultywacji terenów zdegradowanych ekologicznie, wspieranie zalesień, rozwój systemu monitoringu poziomu zanieczyszczenia oraz degradacji środowiska, termomodernizację budynków jednostek powiatowych.
Strategia Rozwoju Powiatu do roku 2020[13] zawierała m.in. cele związane z gospodarką wodną, ochroną środowiska i ochroną przyrody.
W wymienionych Strategiach Rozwoju Powiatu nie ujęto zasad wyboru zadań do realizacji. Strategie te były opiniowane przez Komisję Stałą Rady Powiatu, właściwą ds. ochrony środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 196-201)

---

[9] Określona w Regulaminie organizacyjnym Starostwa wprowadzonym uchwałą Nr VII/69/2007 Rady Powiatu z dnia 29 marca 2007 r.; kolejno uchwałą nr 123/2016 Zarządu Powiatu z dnia 23 lutego 2016 r. oraz uchwałą nr 299/2017 Zarządu Powiatu z dnia 30 sierpnia 2017 r.
[10] Audytor wewnętrzny od dnia 22 sierpnia 2015 r. do 22 września 2016 r. przebywał na urlopach: macierzyńskim, dodatkowym, rodzicielskim i wypoczynkowym.
[11] Przyjęty Uchwałą Rady Powiatu nr XXXC/192/2005 z dnia 31 marca 2005 r.
[12] Przyjętej Uchwałą Rady Powiatu z dnia 3 września 2004 r. nr XXVI/161/2004.
[13] Przyjęta Uchwałą Rady Powiatu z dnia 24 lipca 2015 r. nr X/71/2015

Ustalone nieprawidłowości

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

1) Nieopracowanie Programu ochrony środowiska, obejmującego okres od roku 2012 do dnia zakończenia kontroli. Obowiązek opracowania takiego programu przez Zarząd Powiatu wynikał z art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*[14] (dalej: „*ustawa POŚ*").
W złożonych wyjaśnieniach Starosta wskazała, że *przyczyną nieopracowania programu ochrony środowiska obejmującego okres 2014-2017, były ograniczone środki finansowe powiatu oraz inne pilne zadania niezbędne do zrealizowania. Nieopracowanie programu nie spowodowało jednak zaprzestania działań powiatu mających na celu stworzenie warunków niezbędnych do realizacji ochrony środowiska.*

(dowód: akta kontroli str. 533-544)

2) Brak określenia mierników planowanych do realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz wartości tych mierników, które powinny pozwolić na dokonanie oceny, w jakim stopniu cel określonego zadania został osiągnięty, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym. Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych[15] cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie, a ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników.

(dowody: akta kontroli str. 6-17)

Starosta wyjaśniła, że *w Starostwie istotnie w sposób formalny nie określono mierników do realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz wartości tych mierników, które powinny pozwolić na dokonanie oceny, w jakim stopniu cel określonego zadania został osiągnięty. Osiągnięte efekty ustalano na podstawie dokumentów, ulotek, materiałów informacyjnych wytworzonych przez dotowanych.*

(dowody: akta kontroli str. 533-544)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości sposób określenia zasad finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz adekwatność, skuteczność i efektywność ustalonych procedur.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Środki pochodzące ze zlikwidowanego Powiatowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: „pfośigw") w kwocie 1,8 tys. zł zostały włączone do budżetu Powiatu w 2010 r. i ze względu na brak zobowiązań likwidowanego funduszu zostały docelowo przeznaczone na finansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, tj. na zadania, o których mowa w art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 20 listopada 2009 r. *o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw*[16].

(dowód: akta kontroli str. 943)

---

[14] Dz. U. z 2017 r., poz. 519, ze zm.

[15] Punkt II, ppkt B.6. Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Ministra Finansów Nr 15, poz. 84).

[16] Dz. U. Nr 215, poz. 1664. Zgodnie z art. 16 ust. 2-4 tej ustawy, należności i zobowiązania powiatowych funduszy i gminnych funduszy, w tym nieściągnięte należności i nieuregulowane zobowiązania, stają się odpowiednio należnościami i zobowiązaniami budżetów powiatów albo budżetów gmin (ust. 2) Środki pieniężne zgromadzone na rachunkach bankowych powiatowych funduszy i gminnych funduszy stają się odpowiednio dochodami budżetów powiatów i budżetów gmin oraz podlegają przekazaniu na rachunki odpowiednio budżetów powiatów i budżetów gmin (ust. 3). Środki pieniężne, o których mowa w ust. 3 oraz odzyskane należności pomniejszone o zobowiązania, o których mowa w ust. 2 przeznacza się na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 18, 21-25, 29, 31-32, 38-42 *ustawy POŚ* (ust. 4).

2.2. W kolejnych latach 2010-2017 (do 30 września) Powiat osiągnął dochody z opłat i kar za korzystanie ze środowiska w łącznej kwocie 18 884,5 tys. zł (w latach 2014-2017 – do 30 września, w łącznej kwocie 7006,6 tys. zł), w tym w 2010 r. 3 474,8 tys. zł (co stanowiło 4,49% całkowitych dochodów Powiatu), w 2011 r. - 3 462,4 tys. zł (3,97%), w 2012 r. - 3 264,9 tys. zł (3,66%), w 2013 r. -1 675,8 tys. zł (1,98%), w 2014 r. - 2 231,8 tys. zł (2,38%), w 2015 r. - 1 760,1 tys. zł (2,01%), w 2016 r. - 1 585,6 tys. zł (1,79%), oraz w 2017 r. (do 30 września) - 1 429,0 tys. zł (2,05%).
Spadek wpływów z tytułu pozyskanych opłat i kar za korzystanie ze środowiska na przestrzeni lat 2010-2016 był następstwem m.in. modernizacji zakładów przemysłowych oraz wybudowania i zmodernizowania infrastruktury komunalnej w zakresie gospodarowania odpadami i gospodarki wodno-ściekowej[17].

(dowód: akta kontroli str. 202-213, 945)

2.3. W latach 2010-2016 Starostwo nie przekazywało nadwyżki do Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: „WFOŚiGW"), o której mowa w art. 404 ust.1 *ustawy POŚ.* W kolejnych latach nadwyżka była liczona według załącznika nr 1 do sprawozdania OŚ-4p. Liczbę mieszkańców określano na podstawie informacji z ewidencji ludności o liczbie mieszkańców poszczególnych gmin Powiatu, uzyskiwanej od wójtów i burmistrzów gmin.

(dowód: akta kontroli str. 214-217, 946-948)

2.4. W kolejnych latach 2010-2017 (do 30 września) Powiat dysponował pulą środków[18] pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska w kwotach odpowiednio: 3 476,6 tys. zł, 3 806,1 tys. zł, 4 362,2 tys. zł, 1 807,5 zł, 2 645,7 tys. zł, 2 906,6 tys. zł, 3 340,8 tys. zł i 4 121,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 202-211)

2.5. Powiat tylko w 2016 r. dysponował innymi wpływami, niż dochody z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska, z których finansowano zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, tj. 0,3 tys. zł pochodzące z naliczonych odsetek z tytułu niezapłaconej w terminie kary za wycinkę drzewa.

(dowód: akta kontroli str. 545)

2.6. W kolejnych latach 2010-2017 (do 30 września) Powiat poniósł wydatki na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej w kwotach odpowiednio: 3 132,9 tys. zł, 2 708,9 tys. zł, 4 230,5 tys. zł, 1 393,6 tys. zł, 1 499,2 tys. zł, 1 151,5 tys. zł, 648,9 tys. zł (w tym 0,3 tys. zł pochodzących z naliczonych odsetek z tytułu niezapłaconej w terminie kary za wycinkę drzewa), oraz 518 tys. zł w 2017 r. (do 30 września).

(dowód: akta kontroli str. 218-242)

2.7. W kolejnych latach okresu 2010-2017 (do 30 września) odsetek wykorzystania puli środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska wyniósł odpowiednio: 90,11%; 71,17%; 96,98%; 77,10%; 56,67%; 39,62%; 19,41% i 12,57%.

(dowód: akta kontroli str. 243)

W kwestii niepełnego wykorzystania środków Starosta podała, że *środki zostały wydatkowane zgodnie ze złożonymi wnioskami przez uprawnione podmioty oraz w przypadku pojawiających się zadań do zrealizowania. Bieżące potrzeby z zakresu*

---

[17] W tym w szczególności modernizacja Elektrowni Turów.

[18] Rozumianą, jako kwota środków ogółem do dyspozycji w danym roku, tj. dochody uzyskane w danym roku i niewykorzystane w latach poprzednich środki pochodzące z opłat i kar za korzystanie ze środowiska oraz niewykorzystane w latach poprzednich środki z likwidowanego pfośigw.

ochrony środowiska zostały zrealizowane, a nadwyżka zasiliła rok następny. Przepis nie wskazuje obowiązku wydatkowania środków w danym roku budżetowym.
Analiza planu finansowego wykazała, że w kolejnych latach nie planowano innych zadań do realizacji poza rokiem 2015 r., gdzie nie zrealizowano zaplanowanego zadania pod nazwą „budowa ekologicznych systemów z zastosowaniem odnawialnych źródeł energii do ogrzewania i zaopatrzenia w energię w budowanych domach dziecka" za kwotę 700,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 533-544, 413)

2.8. W badanym okresie nie wydatkowano na zadania związane z ochroną środowiska środków własnych Powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 244-245)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Starostwa w zakresie dotyczącym zapewnienia finansowania zadań związanych z ochroną środowiska i gospodarką wodną.

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 Powiatu na poszczególne lata okresu 2014-2017 organ stanowiący określał kwoty wydatków, w tym wydatków ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska. Na etapie prac nad projektem uchwały budżetowej (lub jej zmianą) kolejność realizacji zadań opiniowana była przez, działającą jako organ wewnętrzny Rady Powiatu, komisję właściwą ds. ochrony środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 246-407, 956-961)

3.2. Realizowane przez Starostwo zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej w kontrolowanym okresie nie były wskazane w Strategii Rozwoju Powiatu Zgorzeleckiego na lata 2004-2015 oraz w Strategii Rozwoju Powiatu Zgorzeleckiego do 2020 r.

(dowód: akta kontroli str. 197-201)

3.3. Wydatkowanie środków było zgodne z ustaleniami uchwał budżetowych oraz planów finansowych Powiatu, podjętych na kolejne lata 2014-2017. W okresie objętym kontrolą dokonywano zmian planów finansowych w zakresie wydatków na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej: w 2014 r. pięć razy, w 2015 r. pięć razy, w 2016 r. trzy razy oraz w 2017 r. cztery razy. Wprowadzano zmiany przewidzianych do realizacji zadań. Zmiany te zatwierdzał Przewodniczący Rady Powiatu. Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty zmiany te były opiniowane przez Komisję ds. ochrony środowiska Rady Powiatu Zgorzeleckiego.

(dowód: akta kontroli str. 246-407, 956-961)

3.4. W kolejnych latach 2014-2017 (do 30 września) Starostwo poniosło wydatki na zadania własne oraz na dotacje w kwotach odpowiednio 788,2 tys. zł i 711,0 tys. zł, 819,8 tys. zł (w tym 0,3 tys. zł z odsetek z tytułu niezapłacenia w terminie wymierzonej kary za nielegalną wycinkę drzewa) i 332,0 tys. zł, 563,6 tys. zł i 85,0 tys. zł oraz 516,2 tys. zł i 1,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 408-420)

3.5. W okresie objętym kontrolą, ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska finansowano, wg deklarowanej kwalifikacji, zadania z zakresu:

1) ochrony wód (art. 400a ust. 1 pkt 2 *ustawy POŚ*) w łącznej kwocie 9,7 tys. zł na działalność Straży Rybackiej;
2) wspomagania realizacji zadań modernizacyjnych i inwestycyjnych, służących ochronie środowiska (art. 400a ust. 1 pkt 5 *ustawy POŚ*) w łącznej kwocie 1 344,8 tys. zł poprzez odbudowę i przebudowę uszkodzonych systemów odwadniających związanych z prawidłowym funkcjonowaniem zabezpieczeń przeciwpowodziowych na budowlach Powiatu;
3) monitoringu środowiska (art. 400a ust. 1 pkt 15 *ustawy POŚ*) w łącznej kwocie 4,3 tys. zł na monitoring śmiertelności płazów, gadów i ptaków;
4) ochrony powietrza (art. 400a ust. 1 pkt 21 *ustawy POŚ*) w łącznej kwocie 2 222,5 tys. zł na termomodernizację budynków użyteczności publicznej;
5) edukacji ekologicznej (art. 400a ust. 1 pkt 32 *ustawy POŚ*) w łącznej kwocie 21,7 tys. zł na ochronę pszczoły miodnej wraz z edukacją;
6) przygotowania dokumentacji (art. 400a ust. 1 pkt 39 *ustawy POŚ*) w łącznej kwocie 16 tys. zł na wykonanie dokumentacji projektowej dla magazynu przeciwpowodziowego na terenie Komendy Państwowej Powiatowej Straży Pożarnej w Zgorzelcu;
7) innych zadań (art. 400a ust. 1 pkt 42 *ustawy POŚ*) w łącznej kwocie 6,7 tys. zł na utylizację padłej zwierzyny.
Ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska finansowano również zadania:
1) zakupu sprzętu wędkarskiego z przeznaczeniem na nagrody dla Społecznej Straży Rybackiej w kwocie 7,8 tys. zł;
2) zakupu komputera ze specjalistycznym oprogramowaniem na potrzeby pracowników Wydziału w kwocie 5,6 tys. zł;
3) z zakresu edukacji ekologicznej, w tym wykonania wszelkiej dokumentacji o charakterze środowiskowym, zakupu literatury i szkolenia pracowników Wydziału oraz zakupu urządzeń wraz z niezbędnym osprzętem w celu realizacji zadań wynikających z zasady zrównoważonego rozwoju, a w szczególności sprzętu i oprogramowania służącego do propagowania działań proekologicznych, stanowiących wyposażenie stanowisk pracy pracowników Starostwa – w łącznej kwocie 83,2 tys. zł.

(dowód akta kontroli str. 408-420)

3.6. Środki pochodzące z wpływów wymienionych w przypadku sprawozdania za rok 2016 w wierszu 7 (0,3 tys. zł pochodzące z naliczonych odsetek z tytułu niezapłaconej w terminie kary za wycinkę drzewa) wydatkowano na „termomodernizację budynku LO obejmującą wymianę okna mansardowego na II p. budynku" (art. 400a ust. 1 pkt 21 *ustawy POŚ*).

(dowód: akta kontroli str. 445)

3.7. Do czasu zakończenia kontroli NIK w Starostwie nie określono mierników planowanych do realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz wartości tych mierników, które powinny pozwolić na dokonanie oceny, w jakim stopniu cel określonego zadania został osiągnięty.
Efektami rzeczowymi wydatkowania środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska były m.in.:
1) w zakresie ochrony powietrza (art. 400a ust. 1 pkt 21 *ustawy POŚ*):
   - termomodernizacja dachu i izolacji pionowej budynku Starostwa,
   - termomodernizacja pomieszczeń placówek oświatowych w Zgorzelcu,
   - wykonanie wentylacji mechanicznej wraz z klimatyzacją Wielospecjalistycznego Szpitala SPZOZ w Zgorzelcu;
2) w zakresie wspomagania realizacji zadań służących ochronie środowiska (art. 400a ust. 1 pkt 5 *ustawy POŚ*):

- zakup 34 kompletów zapór przeciwpowodziowych.

(dowód akta kontroli str. 422-440)

3.8. W okresie od dnia 1 stycznia 2014 r. do 30 września 2017 r. udzielono łącznie 24 zamówienia publiczne na kwotę 3 285,7 tys. zł, w tym dziewięć w kwocie 2 309,4 tys. zł w trybie przetargu nieograniczonego, przewidzianego w art. 39 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*[19] (dalej: „*upzp*") oraz piętnaście w kwocie 976,3 tys. zł na podstawie Regulaminu zamówień publicznych (art. 4 ust. 8 *upzp*), w trybie „zapytania ofertowego". Badanie czterech zamówień publicznych, w tym trzech w trybie przetargu nieograniczonego[20], oraz jednego w trybie „zapytania ofertowego"[21], wykazało prawidłowość ich udzielenia.

(dowód akta kontroli str. 441-499)

3.9. Ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska udzielono łącznie dziesięciu dotacji, w tym cztery w 2014 r., dwie w 2015 r., trzy w 2016 r. i jedną w 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 421)

3.10. Kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji podporządkowane zostało jednej uchwale podjętej przez Radę Powiatu[22] *w sprawie ustalenia zasad udzielania dotacji celowej oraz kryteriów wyboru przedsięwzięć do finansowania oraz dofinansowania ze środków przeznaczonych na finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej*. Uchwała ta przewidywała m.in.: udzielanie dotacji wyłącznie podmiotom i jednostkom wymienionym w art. 403 ust. 4 pkt 1 i 2 *ustawy POŚ*, na wniosek według ustalonego wzoru stanowiącego załącznik do uchwały, na podstawie umowy zawartej w formie pisemnej między Zarządem Powiatu a Wnioskodawcą, zawierającej postanowienia, o których mowa w art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*[23] (dalej: „*ufp*") i określającej sposób dokumentowania poniesionych wydatków; wypłatę dotacji po poniesieniu kosztów udokumentowanych fakturami albo innymi dokumentami na warunkach i w terminach w tej umowie określonych. Uchwała ta została opublikowana w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa.

(dowód: akta kontroli str. 500-505)

3.11. Dziewięć z 10 dotacji, udzielono podmiotom wymienionym w art. 403 ust. 4 *ustawy POŚ,* natomiast jedną dotację udzielono Gminie Zgorzelec.

(dowód: akta kontroli str. 506-521)

3.12. W przypadku dziewięciu z 10 dotacji celowych ich udzielenie następowało w drodze umów zawartych przez Powiat z dotowanymi podmiotami[24]. Umowy te

---

[19] Dz. U. z 2017, poz. 1579, ze zm.

[20] (1) w dniu 28 lipca 2017 r., o wartości 197,6 tys. zł na wykonanie odbudowy systemu odwodnień melioracji szczegółowej, odtworzenie rowów, regulacja poboczy dróg powiatowych na terenie Powiatu; (2) w dniu 15 maja 2014 r. o wartości 290,0 tys. zł, na wykonanie termomodernizacji dachu budynku nr 8a Starostwa; (3) w dniu 3 sierpnia 2015 r., o wartości 136,9 tys. zł na wykonanie izolacji pionowej budynku dydaktycznego LO w Zgorzelcu.

[21] W dniu 2 czerwca 2016 r. o wartości 100,1 tys. zł na wykonanie zadania bieżącego utrzymania obiektów mostowych i przepustów oraz regulacji odcinków rzecznych w obrębie przepustów.

[22] Nr XIV/117/2011r. z dnia 30 listopada 2011 r. w sprawie zmiany uchwały nr IX/73/2011 z dnia 28 czerwca 2011 r.

[23] Dz. U. z 2017 r., poz. 2077.

[24] W roku 2014: (1) z Regionalnym Związkiem Pszczelarzy w Jeleniej Górze w przedmiocie ochrony pszczoły miodnej i poprawę zdrowotności rodzin pszczelarskich wraz z edukacją na terenie Powiatu o wartości 5,0 tys. zł; (2) z Rejonowym Związkiem Spółek Wodnych w Zgorzelcu w przedmiocie konserwacji gruntowej urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, o wartości 20,0 tys. zł, (3) z Wielospecjalistycznym Szpitalem SP ZOZ w Zgorzelcu w przedmiocie termomodernizacji budynku Przychodni Rejonowej w Zawidowie o wartości 670,0 tys. zł; (4) Z Komendą Państwowej Powiatowej Straży Pożarnej w Zgorzelcu w przedmiocie wykonania dokumentacji projektowej do Magazynu Przeciwpowodziowego na terenie KPPSP w Zgorzelcu o wartości 16,0 tys. zł. W roku 2015: (5) z Rejonowym Związkiem Spółek Wodnych w Zgorzelcu w przedmiocie odbudowy urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, owartości 32,0 tys. zł; (6) z Wielospecjalistycznym Szpitalem SP

zawierały wspólną podstawę prawną, tj. art. 403 ust. 4 *ustawy POŚ*. Umowy dotacji zgodne były z art. 250 *ufp*, tj. zawierały: wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji; termin wykorzystania dotacji, który nie był dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego; termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej.

(dowody: akta kontroli str. 522-527)

3.13. Dotacje, o których mowa powyżej udzielane w oparciu o podjętą i opublikowaną uchwałę organu stanowiącego Powiatu, określającą m.in. warunki udzielania dotacji, wykorzystane zostały zgodnie z przeznaczeniem, rozliczone terminowo i w prawidłowy sposób, zgodnie z warunkami umowy.

(dowody: akta kontroli str. 505-521)

3.14. Wykorzystanie siedmiu dotacji Starostwo skontrolowało na podstawie dokumentacji źródłowej, w tym sprawozdań i dokumentów finansowych. Bezpośrednią kontrolę w terenie przeprowadzono u dwóch dotowanych: (1) w dniu 9 maja 2016 r. w Regionalnym Zarządzie Spółek Wodnych w Zgorzelcu w przedmiocie weryfikacji dokumentacji dotyczącej umowy dotacji[25], tj. protokołu odbioru końcowego robót wodno-melioracyjnych, kosztorysu powykonawczego oraz wizji w terenie dotyczącej wykonania tych robót. Kontrola, potwierdzona protokołem, nie stwierdziła nieprawidłowości; (2) w dniu 29 marca 2017 r. w siedzibie Dolnośląskiego Związku Pszczelarzy we Wrocławiu Powiatowe Koło w Zgorzelcu w przedmiocie weryfikacji dokumentacji dotyczącej umowy dotacji[26], tj. faktury na zakup węzy pszczelej na kwotę określoną w umowie dotacji oraz ilości zakupionego materiału.

(dowody: akta kontroli str. 528-532)

Ustalone nieprawidłowości

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

1) Ze środków pieniężnych pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska dokonano w latach 2014, 2015, 2016 i 2017 wydatków w kwocie 7,8 tys. zł, które zakwalifikowano jako finansowanie zadania *„Ochrona wód"* (art. 400a ust. 1 pkt 2 *ustawy POŚ*). Środki te przeznaczono na zakup sprzętu wędkarskiego z przeznaczeniem na nagrody dla Społecznej Straży Rybackiej (dalej: „SSR") w kwotach odpowiednio 0,8 tys. zł, 0,8 tys. zł, 4,2 tys. zł i 2 tys. zł. Zakup ten nie mieścił się w określonym w art. 403 ust. 1 *ustawy POŚ* katalogu zadań możliwych do sfinansowania przez Powiat ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska.

(dowody: akta kontroli str. 422-440, 576-582)

W wyjaśnieniach Starosta podała, że: *Ochrona wód nie polega tylko na utrzymaniu jakości wód naturalnych na wymaganym poziomie oraz na ograniczaniu wszelkich działań prowadzących do jej zanieczyszczenia. Jednym z elementów ochrony wód jest zwiększanie bezpieczeństwa na wodach. Obieg wody w przyrodzie sprawia, że jej jakość zależy również od stanu gleby i atmosfery oraz fauny żyjącej w otwartych zbiornikach wodnych. Społeczna Straż Rybacka (SSR) Powiatu Zgorzeleckiego powołana uchwałą Rady Powiatu w swoich zadaniach oprócz nadzoru i kontroli*

ZOZ w Zgorzelcu w przedmiocie wykonania wentylacji mechanicznej wraz z nagrzewnicami i klimatyzacją o wartości 300,0 tys. zł. W 2016 r.: (7) z Rejonowym Związkiem Spółek Wodnych w Zgorzelcu w przedmiocie konserwacji gruntowej urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, o wartości 50,0 tys. zł; (8) z Górnołużyckim Stowarzyszeniem Pszczelarzy w przedmiocie ochrony pszczoły miodnej i poprawę zdrowotności rodzin pszczelarskich wraz z edukacją na terenie Powiatu o wartości 5,0 tys. zł; W 2017 r. (9) z Dolnośląskim Związkiem Pszczelarzy we Wrocławiu w przedmiocie ochrony pszczoły miodnej i poprawy zdrowotności oraz kondycji rodzin pszczelarskich, o wartości 1,7 tys. zł.

[25] Umowa dotacji z dnia 5 lutego 2016 r.

[26] Umowa dotacji z dnia 3 lutego 2017 r.

wędkarzy, ma działania mające na celu zapobieganie i usuwanie następstw niszczenia otwartych akwenów wodnych i utrzymanie równowagi przyrodniczej, w tym zarybienia akwenów wodnych. Skuteczne interwencje strażników SSR zapobiegają stratom w środowisku wodnym. Członkowie SSR współpracują z Kołami Wędkarskimi, biorą czynny udział w działaniach mających na celu zarybianie zbiorników wodnych oraz edukację i propagowanie etycznego i zgodnego z prawem zachowania się użytkowników otwartych zbiorników i akwenów wodnych. Wskazał, że: *wydatkowano środki na działania wspomagające funkcjonowanie SSR (...) w tym nagrody dla uczestników, organizowanych corocznie przez SSR, konkursów edukacyjnych, promujących ochronę flory i fauny Obszaru NATURA 2000 rzeki Nysa Łużycka, tj. dla młodych wędkarzy i młodzieży szkolnej oraz dla aktywnych, wyróżniających się strażników. Działania SSR wpisują się w obszary ochrony środowiska i przynoszą efekt ekologiczny w utrzymaniu i zwiększaniu zarybienia otwartych zbiorników wodnych i rzek poprzez walkę z kłusownictwem, zwiększeniu fauny wód, kontrolę żeremi bobrów i ochronę przeciwpowodziową, ograniczeniu zanieczyszczeń zbiorników i ograniczenie ich zaśmiecania (stanowisko LEX AQ635623 i AQ 759932).*

(dowody: akta kontroli str. 533-544)

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela tego stanowiska, ponieważ ww. środki nie zostały wydatkowane na działalność „statutową" SSR, związaną z ochroną środowiska i gospodarki wodnej.

2) Z budżetu Powiatu, ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska udzielono, na podstawie art. 403 ust. 4 *ustawy POŚ*, Rejonowemu Związkowi Spółek Wodnych w Zgorzelcu w latach 2014-2016 trzech dotacji w łącznej kwocie 102,0 tys. zł (20 tys. zł w 2014 r., 32 tys. zł w 2015 r. i 50 tys. zł w 2016 r.) z przeznaczeniem na konserwację gruntową urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, tj. rowów i urządzeń drenarskich. To zadanie nie ma charakteru inwestycyjnego, nie wypełnia warunków określonych w art. 403 ust. 4 *ustawy POŚ* i nie powinno być finansowane ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska,

(dowody: akta kontroli str. 422-440, 583-713)

W wyjaśnieniach Starosta podała, *że* wydatkowanie kwot na zadanie (umowa dotacyjna) pt. „Konserwacja gruntowa urządzeń melioracji wodnych szczegółowych" w formie udzielonych dotacji dla Rejonowego Związku Spółek Wodnych w Zgorzelcu wiązało się z przyjęciem błędnego nazewnictwa w pismach rozliczających poszczególne etapy wykonania zadań. Podała m.in., że: *w dokumentach z rozliczenia np. protokołu odbioru robót (...) wynika, iż zakres wykonanych prac obejmuje odbudowę. Ponieważ odbudowywane w tym zadaniu rowy były zdegradowane, wypłycone i zakrzaczone, przywrócenie ich funkcjonalności wiązało się z odbudową rowu, co w konsekwencji stanowiło roboty inwestycyjne i nazwa zadania winna brzmieć - odbudowa a nie konserwacja.*

(dowody: akta kontroli str. 533-544)

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska Starosty, ponieważ odbudowa jest przywróceniem obiektu do stanu początkowego, nie zwiększa wartości obiektu i tym samym nie stanowi inwestycji.

3) W 2016 r., w ramach realizacji zadania zakwalifikowanego przez jednostkę jako *„Monitoring środowiska"* (art. 400a ust. 1 pkt 15 *ustawy POŚ*) wydatkowano środki pochodzące z opłat i kar za korzystanie ze środowiska w kwocie 5,6 tys. zł (w tym 2,7 tys. zł na potrzeby Wydziału, i 2,9 tys. zł jako „serwis budowlany" – wyposażenie stanowisk pracy pracowników Starostwa) na zakup specjalistycznego oprogramowania na potrzeby pracowników Wydziału".

(dowody: akta kontroli str. 422-440, 714-751)

W tej sprawie Starosta wyjaśniła, że: zakup specjalistycznego oprogramowania na potrzeby wyposażenia stanowisk pracy wiązał się z zakupem pakietu programu LEX (LEX dla Samorządu, Serwis ochrony środowiska i budownictwa), czyli programów specjalistycznych obejmujących między innymi serwis ochrony środowiska wyposażony w instrumenty niezbędne do pracy pracownika. Pracownik Wydziału w celu wykonywania zadań wynikających z zasady zrównoważonego rozwoju, a szczególności działań proekologicznych winien być wyposażony w niezbędne instrumenty do wykonywania zadań, winien posiadać niezbędne materiały, sprzęt komputerowy dostępne oprogramowania oraz niezbędną literaturę, z uwagi na zmieniające się uwarunkowania prawne, społeczne i geograficzne jak również np.: konieczność znajomości prawa UE i bezpośredniego stosowania tego prawa, pracownicy winni na bieżąco śledzić zmiany jak również ciągle podnosić swoje kwalifikacje w celu rzetelnego wykonywania obowiązków. Mieć ciągły dostęp do danych o stanie środowiska i monitoringu środowiska.

(dowody: akta kontroli str. 533-544)

Wyposażenie stanowisk pracy osób zatrudnionych w urzędzie nie stanowi zadań z zakresu ochrony środowiska, służy wykonywaniu obowiązków służbowych i nie powinno być finansowane ze środków pozyskanych z opłat i kar za korzystanie ze środowiska.

4) Ze środków pieniężnych pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska dokonano wydatków na kwotę 83,2 tys. zł, które zakwalifikowano jako finansowanie zadania *„Edukacja ekologiczna"* (art. 400a ust. 1. pkt 32 *ustawy POŚ*). Środki te przeznaczono na zadania pod nazwą: (1) „edukacja ekologiczna, w tym zakup literatury i szkolenia pracowników Wydziału" (w latach 2014, 2015, 2016 i 2017 wydatkowano kwotę odpowiednio 15,5 tys. zł, 26,4 tys. zł, 3,3 tys. zł oraz 0,8 tys. zł); (2) *„zakup urządzeń wraz z niezbędnym osprzętem w celu realizacji zadań wynikających w zasady zrównoważonego rozwoju a w szczególności sprzętu i oprogramowania służącego do propagowania działań proekologicznych",* na wyposażenie stanowisk pracy pracowników Starostwa (w roku 2014 wydatkowano kwotę 29,0 tys. zł); (3) *„wykonanie opracowań oraz wszelkiej dokumentacji o charakterze środowiskowym"*, na realizację dokumentacji niezbędnej do przeprowadzenia procedury ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania w otoczeniu drogi powiatowej nr 2383D na odcinku miejscowości Mała Wieś Dolna (w roku 2014 wydatkowano 3,9 tys. zł); (4) wykonanie *„opinii technicznej oceny oddziaływania stawu a zmiany stosunków wodnych w Sulikowie"* (w roku 2016 wydatkowano 4,3 tys. zł).

(dowody: akta kontroli str. 422-440, 752-896)

Zdaniem Starosty, z opłat i kar środowiskowych można sfinansować szkolenia pracowników, zakup materiałów szkoleniowych i informacyjnych, literatury fachowej itp. (stanowisko LEX QA 370850).

(dowody: akta kontroli str. 533-544, 964, 965)

W ocenie NIK wyposażenie stanowisk pracy osób zatrudnionych w urzędzie nie stanowi zadań z zakresu ochrony środowiska i nie powinno być finansowane ze środków pozyskanych z opłat i kar za korzystanie ze środowiska. Ponadto wykonanie opracowań oraz wszelkiej dokumentacji o charakterze środowiskowym w tym (1) dokumentacji niezbędnej do przeprowadzenia procedury ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania w otoczeniu drogi powiatowej nr 2383D na odcinku miejscowości Mała Wieś Dolna w celu podjęcia stosownej uchwały Rady Powiatu ustanawiającej obszar ograniczonego użytkowania oraz (2) opinii technicznej oceny dotyczącej oddziaływania stawu na zmiany stosunków wodnych

w Sulikowie w celu ustalenia przyczyny zabagnienia terenu, nie służyło edukacji ekologicznej i również nie powinno być finansowanie ze środków pozyskanych z opłat i kar za korzystanie ze środowiska.

5) W latach 2014, 2016 i 2017 na zadanie „ochrona pszczoły miodnej i poprawa zdrowotności rodzin pszczelarskich wraz z edukacją na terenie Powiatu środowiskowego", zakwalifikowane przez jednostkę do zadań z zakresu edukacji ekologicznej (art. 400a ust. 1 pkt 32 *ustawy POŚ*) i sfinansowane na podstawie umów dotacji (z przywołaniem art. 403 ust. 4 *ustawy POŚ*) odpowiednio dla Regionalnego Związku Pszczelarzy w Jeleniej Górze, Górnołużyckiego Związku Pszczelarzy w Zgorzelcu oraz Dolnośląskiego Związku Pszczelarzy we Wrocławiu przekazano kwoty 5 tys. zł, 5 tys. zł oraz 1,7 tys. zł.

(dowody: akta kontroli str. 422-440,897-915)

Jak wyjaśniła Starosta: *jednym z zadań Starosty, jako Organu ochrony Środowiska jest edukacja ekologiczna Klientów urzędu i społeczeństwa Powiatu. Starosta omawiane zadanie z zakresu edukacji wykonuje między innymi, poprzez pracowników urzędu, jak również jednostki organizacyjne powiatu, organizacje społeczne, stowarzyszenia i fundacje w formie różnego rodzaju organizowanych lub współorganizowanych konferencji, prelekcji, konkursów, jak również wydawnictwa dotyczące działań proekologicznych i zasady zrównoważonego rozwoju. Powiat, na w/w cele wydatkował środki finansowe na przykład, na publikacje serii artykułów w Gazecie Wrocławskiej o przyrodzie powiatu zgorzeleckiego, na współorganizowanie konferencji „Ochrona pszczoły miodnej poprawa zdrowotności rodzin" oraz współfinansowano wydanie serii publikacji książkowych edukacyjnych dla pszczelarzy i uczniów szkół „Pszczelarstwo a ochrona pszczół".*

(dowody: akta kontroli str. 533-544)

Zadanie to nie było możliwe do sfinansowania ze wskazanej podstawy prawnej, ponieważ zgodnie z art. 403 ust. 4 *ustawy POŚ* dotacje dla tego typu podmiotów mogą być udzielane wyłącznie na realizację zadań inwestycyjnych. Działania realizowane w ramach tego zadania nie mają charakteru inwestycyjnego, zatem nie powinny być one finansowane ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska.

6) Gminie Zgorzelec udzielono dotacji mimo braku stosownej umowy, wymaganej przepisem art. 250 *ufp*. Podstawą udzielenia dotacji było porozumienie zawarte z Wójtem Gminy Zgorzelec przy kontrasygnacie skarbnika tejże Gminy, w efekcie czego w dniu 22 grudnia 2016 r ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska w kwocie 30 tys. zł, dokonano zwrotu kosztów wykonania odwodnienia przy drodze powiatowej w miejscowości Spytków (w związku z wykonaniem szeregu zadań remontowych przez Gminę Zgorzelec w ciągach dróg gminnych i związanego z tym ograniczenia kosztów oraz usprawnienia wspólnych działań). Wydatek zakwalifikowano jako wspomaganie realizacji zadań służących ochronie środowiska (art. 400a ust. 1 pkt 5 *ustawy POŚ)*.

(dowody: akta kontroli str. 522-527)

W wyjaśnieniach Starosta podała, że *wydatkowanie środków według poglądu byłego Skarbnika Powiatu, na podstawie porozumienia podpisanego z Gminą Zgorzelec, było dokonane w prawidłowej formie.*

(dowody: akta kontroli str. 533-544)

W myśl art. 250 *ufp* zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych w przypadku, gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności:

1) wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji;
2) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
3) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej z tym, że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale.

Uwaga dotycząca badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że wskazane w uchwałach budżetowych zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie były zawarte w Strategii Rozwoju Powiatu na lata 2004-2015 oraz w Strategii Rozwoju Powiatu do roku 2020. Natomiast zgodnie z art. 14 ust. 1 *ustawy POŚ* polityka ochrony środowiska jest prowadzona na podstawie strategii rozwoju, o której mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*[27].

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości sposób wydatkowania środków na zadania związane z ochroną środowiska i gospodarką wodną, w tym środków pozyskanych z opłat i kar za korzystanie ze środowiska.

4. Ewidencjonowanie 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. Ewidencja księgowa prowadzona była w sposób umożliwiający identyfikację źródeł dochodów budżetu Powiatu pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, w tym dochodów z opłat i kar za korzystanie ze środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 18-39)

4.2. Na podstawie piętnastu dowodów księgowych dokumentujących uzyskane wpływy z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska[28] stwierdzono, że wpływy z kar i opłat za korzystanie ze środowiska klasyfikowano prawidłowo, zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. *w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych*[29], tj. dział 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska", rozdział 90019 „Wpływy i wydatki związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska" oraz paragrafy: (z odpowiednią czwartą cyfrą): 069 "Wpływy z rożnych opłat"; 058 „Grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych". W kontrolowanym okresie nie wystąpił paragraf 057 „Grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych".

(dowód: akta kontroli str. 916)

4.3. Ewidencja księgowa wydatków prowadzona była w sposób umożliwiający zidentyfikowanie wydatków finansowanych z wpływów pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska. Na podstawie piętnastu dowodów księgowych dokumentujących poniesione wydatki z tytułu opłat i kar za korzystanie ze

---

[27] Dz. U. z 2017 r., poz. 1376, ze zm.

[28] Z tego po cztery dowody z każdego roku w latach 2014, 2015 i 2016 oraz trzy dowody z roku 2017 - do wyboru dowodów zastosowano kryterium największej wartości dowodu dokumentującego uzyskany dochód z ww. tytułu.

[29] Dz. U. z 2014 r., poz. 1053, ze zm. (dalej: *„rozporządzenie MF w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków"*).

środowiska[30] stwierdzono, że wydatki na ochronę środowiska ewidencjonowano na rachunku bieżącym Starostwa konto 130 z dopiskiem OŚ w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej[31], w których realizowane było zadanie finansowane ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska. Wprowadzone zapisy ewidencji na poziomie analitycznym pozwalały na identyfikację wydatków według źródeł ich finansowania.

(dowód: akta kontroli str. 917)

4.5. Wykazywane w sprawozdaniach OŚ-4p wartości „stanu środków budżetu Powiatu na początek okresu sprawozdawczego" (wiersz 1 sprawozdania) na dany rok były zbieżne z wartościami „stanu środków budżetu Powiatu na koniec okresu sprawozdawczego (wiersz 17 sprawozdania) za rok poprzedni.

(dowód: akta kontroli str. 918-941, 202-211)

4.6. W kolejnych latach okresu objętego kontrolą, terminy i organy/instytucje, do których należało przekazać sprawozdania OŚ-4p i załącznik nr 1 do sprawozdania zostały wskazane odpowiednio (w poszczególnych latach obowiązywały różne rozporządzenia) w rozporządzeniach Rady Ministrów *w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej* (...)[32]. Sprawozdanie OŚ-4p za rok 2015 i rok 2016 oraz załącznik nr 1 do ww. sprawozdania za lata 2014, 2015 i 2016 przekazano do Dolnośląskiego Urzędu Marszałkowskiego przed upływem wyznaczonego terminu.

(dowód: akta kontroli str. 942)

Ustalone nieprawidłowości

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

1) Przekazanie sprawozdanie OŚ-4p za rok 2014 do Dolnośląskiego Urzędu Marszałkowskiego pięć dni po wyznaczonym terminie, tj. dnia 25 lutego 2015 r. oraz błędne wpisanie w sprawozdaniu OŚ-4p za 2016 r. w wierszu 7 („Wpływy inne") kwoty 341,22 zł, ponieważ z danych księgowych wynikała kwota 324,01 zł – różnica 17,21 zł.

(dowód: akta kontroli str. 918-941, 202-211)

W złożonym oświadczeniu Dyrektor Wydziału Budownictwa i Środowiska, jako przyczynę przekazania sprawozdania OŚ-4p za rok 2014 do Dolnośląskiego Urzędu Marszałkowskiego z opóźnieniem, wskazała opóźnione otrzymanie danych o liczbie mieszkańców z gminy Zgorzelec (w dniu 20 lutego 2014 r.), niezbędnych do sporządzenia załącznika nr 1 do wskazanego sprawozdania. Ponadto, Starosta potwierdziła w złożonych wyjaśnieniach, że omyłkowo wpisano kwotę w poz. 7 sprawozdania OŚ-4p za rok 2016. Podała, że: *wpisano: 341,22 zł, a według prawidłowych danych przekazanych przez Wydział Budżetu i Finansów powinno być: 324,01 zł (różnica 17,21 zł). Błąd wynikał z omyłki pracownika sporządzającego sprawozdania.*
Kwota 324,01 zł, to kwota odsetek pochodzących w kary za wycinkę 1 szt. drzewa bez wymaganego zezwolenia nałożona na Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji „NYSA" w Zgorzelcu w roku 2016. Powyższa różnica 17,21 zł miała wpływ na sumę:

- *(suma wartości wiersz 3 i 12 tabeli nr 1, dane Wydziału Budżetu i Finansów) → 1 585 615,76 zł ≠ (wiersz nr 2 sprawozdania, błąd pracownika Wydziału Budownictwa i Środowiska) → 1 585 632,97 (różnica 17,21 zł),*

[30] Z tego po cztery dowody z każdego roku w latach 2014, 2015 i 2016 oraz trzy dowody z roku 2017 - do wyboru dowodów zastosowano kryterium największej wartości dowodu dokumentującego poniesiony wydatek z ww. tytułu).
[31] Zgodnie z przepisami rozporządzenia MF w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków.
[32] Na rok 2014 – Dz. U. z 2013 r. poz. 1159 ze zm., na rok 2015 – Dz. U. z 2014 r. poz. 1330 ze zm., na rok 2016 – Dz. U. z 2015 r. poz. 1304 ze zm.

- *(wiersz 4-7 tab. nr 1, dane Wydziału Budżetu i Finansów)→ 1 585 615,76 ≠ (wiersz 3-7 sprawozdania, błąd pracownika Wydziału Budownictwa i Środowiska)→ 1 585 632,97 zł (różnica 17,21 zł),*
- *(wiersz 12 tab. nr 1 dane Wydziału Budżetu i Finansów)→ 324,01 ≠ (wiersz 7 sprawozdania, błąd pracownika Wydziału Budownictwa i Środowiska)→ 341,22 zł (różnica 17,21 zł).*

(dowód: akta kontroli str. 533-544, 963)

2) Wydatkowane w latach 2014, 2016 i 2017 środki w wysokości odpowiednio 2,5 tys. zł, 0,9 tys. zł i 3,3 tys. zł, przeznaczone na unieszkodliwienie padłej zwierzyny w pasach dróg powiatowych, zakwalifikowano – przy sporządzaniu sprawozdań z gospodarowania dochodami budżetu Powiatu pochodzącymi z opłat i kar za korzystanie ze środowiska (OŚ-4p) – jako *„Inne zadania służące ochronie środowiska"* (art. 400a ust. 1 pkt *42 ustawy POŚ*), podczas gdy zadanie to winno być zakwalifikowane jako *„Przedsięwzięcia związane z gospodarką odpadami"* – art. 400a ust. 1 pkt 8 *ustawy POŚ,* co było działaniem nierzetelnym.

(dowody: akta kontroli str. 422-440, 546-575, 918-941)

Starosta wyjaśniła, że *przy sporządzaniu sprawozdań z gospodarowania dochodami budżetu powiatu pochodzącymi z opłat i kar za korzystanie z ochrony środowiska przez błąd zakwalifikowano nieprawidłowo wskazany wydatek.*

(dowody: akta kontroli str. 533-544)

Uwaga dotycząca badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że wydatkowane w roku 2017 środki w kwocie 10,0 tys. zł z przeznaczeniem na *„Działania termomodernizacyjne - modernizacja układu c.w.u. w budynku Liceum Ogólnokształcącego w Zgorzelcu"*, zakwalifikowane zostały – na etapie kontroli NIK – jako *„Monitoring środowiska"* (art. 400a ust.1 pkt 15 *ustawy POŚ*), podczas gdy zadanie to winno być zakwalifikowane jako *„Ochrona powietrza"* (art. 400a ust. 1 pkt 21 *ustawy POŚ*), co było działaniem nierzetelnym.

(dowody: akta kontroli str. 422-440, 918-941)

Starosta wyjaśniła, że wskazane sprawozdanie zostało błędnie sporządzone na dzień 30 września 2017 r., a na dzień 31 grudnia 2017 r. będzie sporządzone poprawnie.

(dowody: akta kontroli str. 533-544)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Starostwa w zakresie sposobu ewidencjonowania w księgach rachunkowych dochodów pochodzących z opłat i kar środowiskowych oraz wydatków na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w tym sporządzanie sprawozdawczości statystycznej w zakresie gospodarowania dochodami pochodzącymi z opłat i kar środowiskowych.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli*[33] (dalej: *„ustawa o NIK"*) wnosi o:

1. Opracowanie Programu ochrony środowiska z uwzględnieniem celów zawarte w strategiach, programach i dokumentach programowych, o których mowa w art. 14 ust. 1 *ustawy POŚ*.
2. Ustalenie skutecznych i adekwatnych mechanizmów kontroli zarządczej stanowiących odpowiedź na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości opisanych w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym.

[33] Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

3. Stosowanie kwalifikacji wydatków finansowanych ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska ściśle według kryteriów określonych w art. 400a ust. 1 *ustawy POŚ*.
4. Udzielanie podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych dotacji finansowanych lub współfinansowanych środkami pochodzącymi z opłat i kar za korzystanie ze środowiska wyłącznie na zadania inwestycyjne z zakresu ochrony środowiska.
5. Wyeliminowanie przypadków przekazywania środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej bez zawarcia stosownej umowy dotacji.
6. Finansowanie środkami pochodzącymi z opłat i kar za korzystanie ze środowiska tylko zadań mieszczących się w katalogu określonym w art. 403 ust. 1 *ustawy POŚ*.
7. Dokonanie stosownych korekt sprawozdań OŚ-4p. oraz wyeliminowanie przypadków nierzetelnego ich sporządzania.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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 we Wrocławiu.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

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

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

Wrocław, dnia 28 grudnia 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Kontroler:
Maria Ossowska
Główny specjalista kontroli państwowej

Maria Ossowska
.....
podpis

Dyrektor

DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu
z up.
Ziemowit Florkowski
Wicedyrektor
.....
podpis