



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Środowiska

KSI.410.005.04.2017
P/17/050

Tekst jednolity*

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

* Uwzględniono zmiany wprowadzone Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 4 kwietnia 2018 r.

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/050 – <i>Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej przez powiaty i gminy</i>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	Maria Kowalska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/45/2017 z dnia 13 września 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) Grzegorz Bąk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/46/2017 z dnia 13 września 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) Urszula Rudzińska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/52/2017 z dnia 10 października 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1590-1591)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Radomiu (dalej: „Urząd Miejski” lub „UM”), ul. Jana Kilińskiego 30, 26-600 Radom.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Kosztowniak (do 9 grudnia 2014 r.), Radosław Witkowski, Prezydent Miasta Radomia (od 9 grudnia 2014 r.) (dalej: „Prezydent Miasta”). (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Gmina Miasta Radomia, w latach 2014–2017 (do 10 listopada)², zapewniła finansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej m.in. środkami z opłat i kar za korzystanie ze środowiska³. Sfinansowane tymi środkami zadania służyły poprawie warunków życia ludzi i poprawie stanu środowiska. Wskazane wyżej zadania były ujęte w uchwalonych przez Radę Miejską programach ochrony środowiska i uchwałach budżetowych oraz rocznych planach wydatków sporządzanych przez Wydział Ochrony Środowiska i Rolnictwa Urzędu Miejskiego (dalej: „Wydział” lub „WOŚiR”).

Niemniej jednak, w ocenie NIK, w Gminie Miasta Radom procedury kontroli zarządczej dla objętego kontrolą obszaru nie były w pełni adekwatne, a określone w tych procedurach mechanizmy kontroli zarządczej nie stanowiły wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w obszarze związanym z finansowaniem ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Okres objęty kontrolą, a w przypadku obszaru związanego z zapewnieniem finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej w odpowiedniej wysokości, kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2010 r.

³ Środki z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska rozumiane jako środki pochodzące z opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych, o których mowa w art. 402 ust. 4, 5 i 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska* (Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.), stanowiące odpowiednio dochody powiatów i gmin.

Tym samym nie zapewniono funkcjonowania skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w obszarze związanym z finansowaniem ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Oceny w tym zakresie potwierdzają ustalone w wyniku kontroli nieprawidłowości, polegające na:

- sfinansowaniu, ze środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, kosztów (całkowitych lub częściowych) realizacji 11 zadań na łączną kwotę 3.313,2 tys. zł, które nie mieściły się w określonym w art. 403 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska*⁴ (dalej: ustawa POŚ) katalogu zadań możliwych do finansowania przez gminę lub powiat.;
- przypisaniu do niewłaściwych kategorii zadań, o których mowa w art. 400a ust. 1 w związku z art. 403 ust. 1 i 2 ustawy POŚ, sześciu zadań na łączną kwotę 730,1 tys. zł, co skutkowało nieprawidłowym wykazaniem wydatków w poszczególnych dziedzinach wymienionych w sprawozdaniach z gospodarowania dochodami budżetu gminy/powiatu pochodzącymi z opłat i kar środowiskowych przeznaczonymi na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej (OŚ-4g/OŚ-4p) za poszczególne lata 2014–2016;
- nierzetelnym sporządzaniu w Urzędzie w latach 2014–2017 sprawozdań z gospodarowania dochodami budżetu gminy/powiatu pochodzącymi z opłat i kar środowiskowych przeznaczonymi na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej (OŚ-4g/OŚ-4p);
- nierzetelnym dokonywaniu wstępnej kontroli kompletności dowodów księgowych przez głównego księgowego, co stanowiło naruszenie art. 54 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*⁵;
- niezrealizowaniu prawie 57% planowanych kontroli wykorzystania dotacji celowych na dofinansowanie zadań związanych z wymianą systemów ogrzewania węglowego na ekologiczne na lata 2015–2017 (do dnia 30 września).

III. Wyniki kontroli

1. Zasady finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej

Opis stanu faktycznego

W Zakładowym Planie Kont Urzędu Miejskiego w Radomiu⁶ zapewniono wyodrębnienie konta do ewidencji dochodów z tytułu opłat i kar środowiskowych, w tym opłat i kar za korzystanie ze środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 1592-1732)

W WOŚiR, zgodnie z § 13 zarządzenia nr 4855/2014 Prezydenta Miasta Radomia z dnia 18 marca 2014 r. w sprawie wprowadzenia procedury zarządzania ryzykiem w Urzędzie Miejskim w Radomiu, sporządzano corocznie: wykaz najważniejszych celów do realizacji; sprawozdanie z realizacji najważniejszych celów i zadań; arkusz identyfikacji, oceny i przeciwdziałania ryzyku oraz coroczną deklarację dotyczącą zarządzania ryzykiem.

W ramach zaplanowanego na 2014 r. oraz na 2015 r. celu – zadania pn. *Ochrona walorów i zasobów środowiska przyrodniczego* zidentyfikowano ryzyko „nienaliczenia lub nieprawidłowego naliczania opłat i kar za usuwanie drzew i krzewów”. Jako metodę przeciwdziałania ryzyku zaplanowano bieżącą kontrolę prawidłowości (dokonywaną przez kierownika merytorycznego referatu) i doraźną prowadzoną przez dyrektora Wydziału. Zarówno w 2014 r., jak i 2015 r. uznano to ryzyko za nieznaczne (tj. ryzyko o niskim wpływie), a prawdopodobieństwo jego wystąpienia określono jako niskie. W sporządzonych w Wydziale *Arkuszach identyfikacji, oceny i przeciwdziałania ryzyku na 2016 r. i 2017 r.* nie wskazywano ryzyk związanych z naliczaniem opłat i kar za korzystanie ze środowiska oraz wydatkowaniem środków pochodzących z tych źródeł.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077

⁶ Stanowiącym załącznik nr 1 do zarządzenia nr 1975/2017 Prezydenta Miasta Radomia z dnia 31 stycznia 2017 r. w sprawie zmian w zarządzeniu nr 756/2015 Prezydenta Miasta Radomia w sprawie polityki (zasad) rachunkowości dla budżetu Gminy Miasta Radomia oraz jednostki Urząd Miejski w Radomiu.

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że w latach 2014–2015 nie wystąpiło ryzyko nienaliczenia lub nieprawidłowego naliczenia opłat i kar za usuwanie drzew i krzewów. Udzielając zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów naliczano opłaty (z wyjątkiem przypadków, gdy przyczyna ich usuwania stanowiła podstawę do zwolnienia z opłaty, zgodnie z katalogiem zwolnień zawartym w art. 86 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o *ochronie przyrody*⁷). Wymierzano kary pieniężne za usuwanie drzew i krzewów bez wymaganego zezwolenia lub ich zniszczenia, chyba że zebrany materiał dowodowy nie pozwalał na wydanie rozstrzygnięcia o wymierzeniu kary.

W odniesieniu do sprawowania bieżącej oraz doraźnej kontroli prawidłowości naliczania opłat i kar za usuwanie drzew i krzewów oraz efektów tych kontroli Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że kierownik referatu w toku prowadzonego postępowania dokonywał bieżącej kontroli, a przed wydaniem rozstrzygnięcia i podpisania decyzji dokonywał analizy akt sprawy. W toku postępowań o dużym stopniu trudności (w tym przede wszystkim postępowań karnych), analizowano i omawiano zebrane dowody zespołowo (z udziałem pracownika prowadzącego sprawę, kierownika referatu, dyrektora wydziału oraz radcy prawnego).

(dowód: akta kontroli str. 1733-1821)

Dyrektor Wydziału, zgodnie z § 16 ust. 3 zarządzenia w sprawie wprowadzenia procedury zarządzania ryzykiem w Urzędzie Miejskim w Radomiu, sporządziła Coroczną deklarację dotyczącą zarządzania ryzykiem o treści zgodnej z załącznikiem nr 6 do ww. zarządzenia. Powyższa deklaracja zawierała informację o przestrzeganiu polityki Urzędu dotyczącej zarządzania ryzykiem; prowadzeniu i dokonywaniu przeglądu rejestru ryzyk i monitorowaniu podjęcia odpowiednich działań w celu zarządzania najważniejszymi rodzajami ryzyk; niezwłocznym i bieżącym podejmowaniu działań w celu wdrożenia zaleceń kontroli i audytów; zachęcaniu pracowników Wydziału do identyfikacji i zarządzania ryzykiem oraz informowania o możliwości wystąpienia nowych ryzyk i innych istotnych kwestiach.

Wzór *Corocznej deklaracji dotyczącej zarządzania ryzykiem* nie przewidywał możliwości wskazania informacji o wystąpieniu bądź nie ryzyk zidentyfikowanych w *Arkuszu identyfikacji, oceny i przeciwdziałania ryzyku*, a także działań, które podjęto celem przeciwdziałania ich wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 1733-1821)

W Wydziale nie określano na lata 2014–2017 żadnych, związanych z finansowaniem ochrony środowiska i gospodarki wodnej, celów ani zadań służących ich realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 1733-1821)

W zakresach czynności sześciu osób zatrudnionych w Wydziale uwzględniono m.in. zadania związane z finansowaniem ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w tym z wykorzystaniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 1822-1929)

W strukturze organizacyjnej Urzędu wyodrębniono samodzielne stanowisko audytu wewnętrznego⁸. W latach 2015–2016 nie przeprowadzono zadań audytowych związanych z finansowaniem ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Audyty takie nie zostały zaplanowane również na 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1933-2022)

⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 2134, ze zm.

⁸ Do zadań na stanowisku audytu wewnętrznego (zgodnie z § 52 regulaminu organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Radomiu stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 983/2015 Prezydenta Miasta Radomia z dnia 15 grudnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Radomiu), należy: systematyczna ocena kontroli zarządczej w celu uzyskania obiektywnej i niezależnej oceny jej adekwatności, efektywności i skuteczności (w szczególności poprzez: 1) opracowywanie rocznego planu audytu wewnętrznego, 2) realizację zadań audytowych planowanych, 3) realizację zadań zleconych przez Prezydenta Miasta Radomia, 4) sporządzanie sprawozdania z wykonania planu audytu); czynności doradcze, w tym formułowanie uwag i wniosków w celu wprowadzenia usprawnień, o ile ich cel i zakres nie naruszają zasady obiektywizmu i niezależności audytora; współpraca z komórkami organizacjami Urzędu, kontrolą wewnętrzną, gminnymi jednostkami organizacyjnymi oraz instytucjami kontroli zewnętrznej w zakresie realizowanych zadań.

W latach 2014–2016 nie przeprowadzono kontroli wewnętrznych związanych z finansowaniem ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Kontrole takie nie zostały również zaplanowane na 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 2023-2057)

Dyrektor Wydziału w oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej za rok 2014, 2015 i 2016 wskazywała, że oświadczenie to opiera się m.in. na ustaleniach audytu wewnętrznego (dotyczy oświadczenia za 2015 r. i 2016 r.) oraz wynikach kontroli wewnętrznej (dotyczy oświadczenia za 2014 r., 2015 r. i 2016 r.). Z ustaleń kontroli wynika, że we wskazanych powyżej latach nie przeprowadzono ani audytów wewnętrznych, ani kontroli wewnętrznych, których przedmiot korespondował z celami – zadaniami przyjętymi przez Wydział.

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że „W oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej za lata 2014–2016 wskazywałam, że opiera się na ustaleniach audytu wewnętrznego, mimo że taki nie był przeprowadzany w Wydziale, ponieważ: 1) ustalenia audytów wewnętrznych przeprowadzonych w poprzednich latach w samym Wydziale, jak również w innych komórkach urzędu stanowią informacje, które mają również zastosowanie w latach następnych; 2) opierałam się na wynikach kontroli wewnętrznej rozumianej jako bieżąca kontrola wewnętrzna w Wydziale – monitorowanie i identyfikacja ryzyk podczas wykonywania bieżących zadań.”

(dowód: akta kontroli str. 1733-1821)

W latach 2014–2017 (do 10 listopada) Dyrektor Wydziału nie formułowała zastrzeżeń dotyczących funkcjonowania kontroli zarządczej oraz nie planowała działań w celu poprawy jej funkcjonowania.

(dowód: akta kontroli str. 1733-1821)

W okresie objętym kontrolą realizacja zadań z zakresu finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie była przedmiotem kontroli przeprowadzanej przez Komisję Rewizyjną Rady Miejskiej w Radomiu oraz Komisję Ochrony i Kształtowania Środowiska Rady Miejskiej w Radomiu.

(dowód: akta kontroli str. 2146, 2148)

W latach 2014–2016 podmioty zewnętrzne przeprowadziły trzy kontrole związane z finansowaniem i realizacją zadań z zakresu ochrony środowiska. Jedną z nich pn. „Budowa sieci kanalizacyjnej i wodociągowej w Radomiu” przeprowadził Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie, a dwie kontrole przeprowadziła NIK, tj. kontrolę pn. „Wdrożenie w gminach nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi” oraz pn. „Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami”. W wyniku kontroli dotyczącej ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami NIK wnioskuje m.in. o rzetelne sporządzanie sprawozdań OŚ-4g z gospodarowania dochodami budżetu gminy pochodzącymi z opłat i kar środowiskowych przeznaczonych na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Prezydent poinformował o zobowiązaniu osób sprawujących nadzór nad sporządzaniem sprawozdań do przedkładania tych dokumentów zgodnie z wymaganiami określonymi w przepisach prawa oraz przyjętych uchwałach. Ustalenia niniejszej kontroli dotyczące sporządzania sprawozdań opisano w pkt. 4 wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 2058-2145)

Cele i zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej wskazano w *Strategii Rozwoju Miasta Radomia na lata 2008–2020*⁹, a także w *Programie Ochrony Środowiska dla*

⁹ Przyjętej uchwałą nr 371/2008 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 25 sierpnia 2008 r. W *Strategii* zdefiniowano m.in. następujący cel strategiczny – W zakresie komunikacyjnym i funkcjonalnym stworzenie silnych powiązań subregionalnych między Radomiem i gminami znajdującymi się w obszarze jego oddziaływania tak aby tworzyły one spójną całość z uwzględnieniem walorów środowiskowych i turystycznych. W ramach ww. celu strategicznego określono cele kierunkowe (w tym m.in. cel dotyczący wspierania inicjatyw proekologicznych, poprawiających jakość środowiska i bezpieczeństwo ekologiczne), a także określono cele operacyjne służące jego realizacji (poprawa jakości wód i stosunków wodnych w mieście, między innymi poprzez Gminny Program Retencji; poprawa jakości powietrza atmosferycznego

Miasta Radomia na lata 2013–2016 z uwzględnieniem lat 2017–2020¹⁰ i innych programach ochrony środowiska¹¹. W ujętym w ww. Programie harmonogramie finansowo-rzeczowym, wskazano zadania z planowanym terminem ich realizacji oraz szacunkowym kosztem i planowanym źródłem finansowania. Były to m.in. zadania, których realizację współfinansowano ze środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, jednak fakt planowanego zaangażowania tych środków nie został wprost wskazany w ww. Programie. Wśród zadań ujętych w ww. harmonogramie i ostatecznie dofinansowanych środkami z opłat i kar za korzystanie ze środowiska uwzględniono m.in. utrzymanie zieleni w mieście; budowę parku miejskiego Ustronie; termomodernizację budynków; usprawnienie w komunikacji zbiorowej – wprowadzenie karty miejskiej i dynamicznej informacji pasażerskiej; usuwanie wyrobów zawierających azbest (zbieranie, transport i unieszkodliwianie). W raporcie z realizacji Programu w latach 2013–2015 wykazano również zadania, które nie były w nim ujęte. Część z tych zadań została dofinansowana ze środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska. Dotyczy to m.in. rewitalizacji parków; budowy obwodnicy południowej w Radomiu; organizacji i budowy ścieżek rowerowych.

W ww. Programie nie wskazano kolejności realizacji ujętych w nim zadań.

Dyrektor Wydziału Ochrony Środowiska i Rolnictwa wyjaśniła, że „Na kolejność realizacji zadań ujętych w dokumentach strategicznych i programach ochrony środowiska ma wpływ wiele aspektów, m.in.: czas ich realizacji, możliwości finansowe Gminy Miasta Radomia, stopień ich zaawansowania na etapie tworzenia programu, możliwości dofinansowania ze środków zewnętrznych w drodze ogłoszonych programów dofinansowania (UE, NFOŚiGW, WFOŚiGW, inne), stopień przygotowania na etapie projektu, itp. Wpisane do harmonogramu danego programu zadania realizowane są równolegle w danym roku, po zapewnieniu ich finansowania w budżecie na dany rok lub w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Miasta Radomia, która jest przedmiotem analizy Rady Miejskiej w Radomiu.”.

Dyrektor Wydziału podała, że wszystkie dokumenty strategiczne i programy ochrony środowiska są opiniowane przez Komisję Ochrony i Kształtowania Środowiska Rady Miejskiej w Radomiu i odnoszą się do całego dokumentu, którego część stanowi harmonogram działań. Natomiast realizacja poszczególnych zadań zależna jest od ww. czynników.

(dowód: akta kontroli str. 2149-2157, 3231-3233)

Ustalone
nieprawidłowości

W Urzędzie, w okresie objętym kontrolą nie zapewniono funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, a ustalone mechanizmy kontroli zarządczej nie stanowiły wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości, szczególnie w obszarze związanym z finansowaniem ochrony środowiska i gospodarki wodnej ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska oraz sporządzaniem sprawozdań z gospodarowania dochodami pochodzącymi z tych środków.

w mieście; poprawa warunków akustycznych w mieście; ochrona terenów o szczególnym znaczeniu i walorach przyrodniczych, między innymi poprzez utworzenie sieci obszarów chronionych; poprawa stanu zieleni towarzyszącej trasom komunikacyjnym; zwiększanie zasobów zieleni miejskiej; opracowanie sprawnego i skutecznego systemu zarządzania zielenią miejską; realizacja programu kompleksowego systemu gospodarki odpadami; zwiększenie wykorzystania energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych; zmniejszenie zużycia energii.

¹⁰ Przyjętym uchwałą nr 638/2013 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 9.12.2013 r. w sprawie uchwalenia „Programu Ochrony Środowiska dla Miasta Radomia na lata 2013–2016 z uwzględnieniem lat 2017–2020” wraz z jego prognozą oddziaływania na środowisko; uchwałą nr 670/2014 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 27.01.2014 r. w sprawie zmiany uchwały Nr 638/213 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 9 grudnia 2013 r. w sprawie uchwalenia „Programu Ochrony Środowiska dla Miasta Radomia na lata 2013–2016 z uwzględnieniem lat 2017 – 2020” wraz z jego prognozą oddziaływania na środowisko.

¹¹ W tym m.in. w Planie gospodarki niskoemisyjnej dla Miasta Radomia przyjętym uchwałą nr 193/2015 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 5 października 2015 r.; Programie obniżania niskiej emisji na terenie miasta Radomia na lata 2010–2017 uchwalonego uchwałą nr 510/2009 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 20 kwietnia 2009 r.; Programie ochrony środowiska przed hałasem dla miasta Radomia przyjętym uchwałą nr 556/2013 Rady Miejskiej z dnia 1 lipca 2013 r.; Programie usuwania wyrobów zawierających azbest dla Gminy Miasta Radomia uchwalonym uchwałą nr 765/2010 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 28 czerwca 2010 r.

Zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków prezydenta miasta.

Prezydent Miasta wyjaśnił: „Stwierdzenie, że nie zapewniono w obszarze związanym z finansowaniem ochrony środowiska i gospodarki wodnej funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej jest nieuzasadnione, albowiem:

- zapewniono właściwą organizację pracy umożliwiającą realizację zadań w tym zakresie,
- zatrudnieni pracownicy posiadają odpowiednie kwalifikacje i wiedzę,
- wprowadzono regulacje dotyczące funkcjonowania kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim w Radomiu, jak i podległych jednostkach organizacyjnych,
- wprowadzono regulacje dotyczące obiegu i kontroli dokumentów księgowych oraz sposobu prowadzenia ewidencji księgowej.

Na bieżąco dokonywane są czynności kontrolne w trakcie wykonywania budżetu. Dowodem na bieżące wykonywanie czynności z zakresu kontroli zarządczej są opisy dowodów księgowych dokonywane przez pracowników merytorycznie odpowiedzialnych za realizację zadań z tego zakresu jak również podpisy osób dokonujących kontroli merytorycznej i wstępnej oraz zatwierdzających te dokumenty. Czynności kontrolne wykonywane na bieżąco eliminują występowanie zagrożeń dla wykonywania zadań przewidzianych do wykonywania w planach działania poszczególnych jednostek organizacyjnych miasta.”.

(dowód: akta kontroli str. 3338-3342)

NIK nie kwestionuje faktu ustanowienia w Urzędzie procedur, w tym mechanizmów kontroli zarządczej. Nie można jednak uznać, że ustalony system kontroli zarządczej jest adekwatny, skuteczny i efektywny, bowiem system ten nie okazał się dostosowany do potrzeb Urzędu. NIK wskazuje również, że zgodnie z pkt 2.6 Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹², za najistotniejszy element kontroli zarządczej w jednostce samorządu terytorialnego należy uznać system wyznaczania celów i zadań, a także system monitorowania realizacji wyznaczonych celów i zadań.

Uwagi do badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że wzór Corocznej deklaracji dotyczącej zarządzania ryzykiem (stanowiącej załącznik nr 6 do zarządzenia nr 4855/2014 Prezydenta Miasta Radomia z dnia 18 marca 2014 r. w sprawie wprowadzenia procedury zarządzania ryzykiem w Urzędzie Miejskim w Radomiu) nie przewidywał możliwości odniesienia się do ryzyk zidentyfikowanych w Arkuszu identyfikacji, oceny i przeciwdziałania ryzyku, a także działań, które podjęto celem przeciwdziałania ich wystąpienia.

Prezydent Miasta Radomia wyjaśnił, że „Standardy Kontroli Zarządczej dla sektora finansów publicznych (...) rekomendują, że w obszarze Cele i zarządzanie ryzykiem należy:

- wskazać misję jednostki,
- określić jasno i w co najmniej rocznej perspektywie roczne zadania oraz je monitorować,
- nie rzadziej niż raz w roku dokonać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań,
- poddać analizie zidentyfikowane ryzyka, mającej na celu określenie prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka i możliwych jego skutków,
- określić rodzaj reakcji poprzez określenie działań, które należy podjąć w celu zmniejszenia danego ryzyka do akceptowanego poziomu.

Powyższe wytyczne zostały uwzględnione w obowiązującej w Urzędzie Miejskim w Radomiu procedurze zarządzania ryzykiem (...). Podkreślić należy, że procedura ta została opracowana w ramach funkcjonowania Zespołu ds. kontroli zarządczej (...) przy udziale audytorów wewnętrznych zatrudnionych w urzędzie. Procedura przewiduje zdecentralizowanie procesu zarządzania ryzykiem poprzez nałożenie na dyrektorów wydziałów obowiązków w zakresie identyfikacji i zarządzania ryzykiem przy udziale przełożonych resortowych.

¹² Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

Natomiast zarządzanie ryzykiem zadań o charakterze strategicznym jest monitorowane przez Zespół ds. kontroli zarządczej. Obecnie trwają prace nad aktualizacją procedur kontroli zarządczej w tym zarządzania ryzykiem w związku z wprowadzaniem dokumentowania działań w ramach systemu kontroli zarządczej przy pomocy e-usługi KZ. Propozycje uwzględnienia w Corocznej deklaracji dotyczącej zarządzania ryzykiem możliwości wskazania informacji o wystąpieniu bądź nie ryzyk zidentyfikowanych w Arkuszu identyfikacji, oceny i przeciwdziałaniu ryzyku zostanie przedstawiona Zespołowi ds. kontroli zarządczej na najbliższym jego posiedzeniu.”

(dowód: akta kontroli str. 1733-1821, 3343-3348)

Ocena cząstkowa

NIK ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działania Prezydenta Miasta w zakresie ustalenia zasad finansowania zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. W ocenie NIK ustalone w kontrolowanej jednostce procedury kontroli zarządczej nie były w pełni adekwatne i skuteczne.

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

Opis stanu faktycznego

W wyniku likwidacji z dniem 1 stycznia 2010 r. powiatowych i gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej¹³ (dalej: „pigfosigw”, „fundusze”) należności i zobowiązania tych funduszy, w tym nieściągnięte należności i nieuregulowane zobowiązania, stały się odpowiednio należnościami i zobowiązaniami budżetu powiatu i budżetu gminy. Kwoty należności i zobowiązań wyniosły:

- w przypadku gminnego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej: należności netto – 187,6 tys. zł, zobowiązania – 0 zł;
- w przypadku powiatowego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej: należności netto – 0 zł, zobowiązania – 3,2 tys. zł.

Zgodnie z art. 16 ust. 3 ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, środki pieniężne zgromadzone na rachunkach bankowych pigfosigw stały się odpowiednio dochodami budżetu powiatu i budżetu gminy oraz zostały przekazane na rachunki budżetu powiatu i budżetu gminy. Środki te wyniosły odpowiednio:

- z gminnego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej – 3.560,9 tys. zł;
- z powiatowego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej – 652,4 tys. zł.

W związku z przejściem ww. środków, zmian w budżecie Miasta Radomia na 2010 r. dokonano z zachowaniem terminu określonego w art. 16 ust. 5 ww. ustawy. Wprowadzono je na podstawie uchwały nr 684/2010 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 22 lutego 2010 r. w sprawie wprowadzenia zmian w budżecie Miasta Radomia na 2010 rok.

(dowód: akta kontroli str. 2158-2235)

W uchwale budżetowej na 2010 r. całkowity koszt realizacji zadań zaplanowanych do sfinansowania środkami pochodzącymi ze zlikwidowanych funduszy określono na 6.434,6 tys. zł, a po zmianach na kwotę 6.515,7 tys. zł. Koszt ich realizacji wyniósł 3.568,3 tys. zł. Z przedstawionego kontrolerom zestawienia wynika, że zrealizowano również siedem zadań na łączną kwotę 1.161,8 tys. zł. Wszystkie wykonane zadania mieściły się w katalogu zadań wymienionych w art. 403 ust. 1 i 2 ustawy POŚ.

(dowód: akta kontroli str. 2166-2168)

Przejęte z funduszy zobowiązania zostały uregulowane, a należności ściągnięte. Środki z należności wykorzystano na zadania określone w art. 403 ust. 1 i 2 ustawy POŚ.

(dowód: akta kontroli str. 2211-2235)

¹³ Dokonanej na podstawie art. 16 ustawy z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 215, poz. 1664), dalej: „ustawa o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw”.

W latach 2010–2017 (do 30 września) wpływy z opłat i kar za korzystanie ze środowiska wyniosły:

- w ramach dochodów gminy łącznie 20.750,6 tys. zł (tj. 0,4% dochodów gminy ogółem), z tego: 5.001,8 tys. zł w 2010 r. (tj. 0,9% dochodów gminy w 2010 r.); 2.930,7 tys. zł w 2011 r. (tj. 0,52% dochodów gminy w 2011 r.); 1.661,4 tys. zł w 2012 r. (tj. 0,28% dochodów gminy w 2012 r.); 753,1 tys. zł w 2013 r. (tj. 0,11% dochodów gminy w 2013 r.); 1.949,7 tys. zł w 2014 r. (tj. 0,28% dochodów gminy w 2014 r.); 2.807,2 tys. zł w 2015 r. (tj. 0,42% dochodów gminy w 2015 r.); 2.738,3 tys. zł w 2016 r. (tj. 0,34% dochodów gminy w 2016 r.); 2.908,4 tys. zł w 2017 r. (do 30 września), tj. 0,45% dochodów gminy w tym okresie;
- w ramach dochodów powiatu łącznie 5.413,1 tys. zł (tj. 0,22% dochodów powiatu ogółem), z tego: 1.143,8 tys. zł w 2010 r. (0,39% dochodów powiatu w 2010 r.); 790,3 tys. zł w 2011 r. (tj. 0,24% dochodów powiatu w 2011 r.); 493,1 tys. zł w 2012 r. (tj. 0,15% dochodów powiatu w 2012 r.); 222,7 tys. zł w 2013 r. (tj. 0,06% w 2013 r.); 559,7 tys. zł w 2014 r. (tj. 0,19% w 2014 r.); 755,6 tys. zł w 2015 r. (tj. 0,20% w 2015 r.); 705,9 tys. zł w 2016 r. (tj. 0,24% w 2016 r.); 742,0 tys. zł w 2017 r. do 30 września, tj. 0,33% dochodów powiatu uzyskanych w tym okresie.

(dowód: akta kontroli str. 2257-2297, 3239-3323, 3324-3329)

W latach 2010–2017 zarówno w zakresie dochodów gminy jak i powiatu nie przekazywano do wfośigw nadwyżki, o której mowa w art. 404 ust. 1 ustawy POŚ. Zarówno dochody gminy jak i powiatu z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska nie przekroczyły 10-krotności średniej krajowej dochodów z roku poprzedniego przypadających na jednego mieszkańca.

(dowód: akta kontroli str. 3241-3323)

W latach 2010–2017 (do 30 września) zarówno gmina jak i powiat, oprócz dochodów z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, dysponowały innymi wpływami przeznaczonymi na ochronę środowiska i gospodarkę wodną, I tak:

1) gmina dysponowała środkami na łączną kwotę 199.167,1 tys. zł, z tego:

- 142.252,2 tys. zł stanowiły środki własne gminy (z wyłączeniem opłat i kar za korzystanie ze środowiska oraz wpływów wskazanych w wierszu 6 sprawozdania OŚ-4g, a w przypadku sprawozdania za rok 2016 w wierszu 7), z tego: 556,9 tys. zł w 2011 r.; 3.223,0 tys. zł w 2012 r.; 22.817,4 tys. zł w 2013 r.; 48.208,8 tys. zł w 2014 r.; 23.539,6 tys. zł w 2015 r.; 23.002,1 tys. zł w 2016 r.; 20.904,4 tys. zł w 2017 r. (do 30 września);
- 56.072,6 tys. zł to środki pochodzące z innych źródeł (z wyjątkiem wpływów wskazanych w wierszu 6 sprawozdania OŚ-4g, a w przypadku sprawozdania za rok 2016 w wierszu 7)¹⁴, z tego: 3.502,5 tys. zł w 2010 r.; 4.839,2 tys. zł w 2011 r.; 611,1 tys. zł w 2012 r.; 933,6 tys. zł w 2013 r.; 37.905,0 tys. zł w 2014 r.; 7.223,7 tys. zł w 2015 r.; 1.037,5 tys. zł w 2016 r.; 20,0 tys. zł w 2017 r. (do 30 września);
- 842,3 tys. zł z wpływów wskazanych w wierszu 6 sprawozdania OŚ-4g (w przypadku sprawozdania za rok 2016 w wierszu 7), w tym środki, o których mowa w art. 362 ust. 3 POŚ¹⁵, z tego: 168,1 tys. zł w 2011 r.; 275,2 tys. zł w 2012 r.; 203,4 tys. zł w 2013 r.; 39,0 tys. zł w 2014 r.; 83,0 tys. zł w 2015 r.; 48,5 tys. zł w 2016 r.; 25,1 tys. zł w 2017 r. (do 30 września);

(dowód: akta kontroli str. 2257-2283)

¹⁴ Źródło pochodzenia środków stanowiły środki z Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Środowiska, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie; Unii Europejskiej.

¹⁵ W tym m.in.: opłaty (np. opłata produktowa, opłaty egzekucyjne, za udostępnienie informacji); grzywny (np. w celu przymuszenia do wykonania obowiązku wynikającego z decyzji); wpływy z różnych dochodów (np. koszty upomnień, wpływ z dzierżawy obwodów łowieckich).

- 2) powiat dysponował środkami na łączną kwotę 582.909,0 tys. zł, z tego:
- 249.811,9 tys. zł stanowiły środki własne powiatu (z wyłączeniem opłat i kar za korzystanie ze środowiska oraz wpływów wskazanych w wierszu 6 sprawozdania OŚ-4p, a w przypadku sprawozdania za rok 2016 w wierszu 7), z tego: 1.662,0 tys. zł w 2010 r.; 2.920,9 tys. zł w 2011 r.; 58.871,9 tys. zł w 2012 r.; 34.217,6 tys. zł w 2013 r.; 65.045,8 tys. zł w 2014 r.; 58.584,6 tys. zł w 2015 r.; 26.925,6 tys. zł w 2016 r.; 1.583,5 tys. zł w 2017 r. (do 30 września);
 - 332.992,4 tys. zł stanowiły środki pochodzące z innych źródeł (z wyjątkiem wpływów wskazanych w wierszu 6 sprawozdania OŚ-4p, a w przypadku sprawozdania za rok 2016 w wierszu 7)¹⁶, z tego: 33.573,1 tys. zł w 2010 r.; 45.994,0 tys. zł w 2011 r.; 56.793,8 tys. zł w 2012 r.; 70.888,2 tys. zł w 2013 r.; 20.291,4 tys. zł w 2014 r.; 84.701,0 zł w 2016 r.; 20.750,9 zł w 2016 r.; 2017 r. (do 30 września) – brak środków z innych źródeł;
 - 104,7 tys. zł¹⁷ wpływów wskazanych w wierszu 6 sprawozdania OŚ-4p (w przypadku sprawozdania za rok 2016 w wierszu 7), w tym środki, o których mowa w art. 362 ust. 3 POŚ, z tego: 4,3 tys. zł w 2011 r.; 3,8 tys. zł w 2012 r.; 20,2 tys. zł w 2013 r.; 47,2 tys. zł w 2014 r.; 23,1 tys. zł w 2015 r.; 3,3 tys. zł w 2016 r.; 2,8 tys. zł w 2017 r. (do 30 września).

(dowód: akta kontroli str. 2257-2283)

W latach 2014–2017 (do 30 września) na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej w kolejnych latach okresu objętego kontrolą z budżetu gminy wydatkowano łącznie 172.440,3 tys. zł, z tego: 88.102,5 tys. zł w 2014 r.; 33.653,5 tys. zł w 2015 r.; 26.826,4 tys. zł w 2016 r. oraz 23.857,9 tys. zł w 2017 r. (do 30 września). Z kwoty 172.440,3 tys. zł wydatkowano:

- 10.403,6 tys. zł ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, z tego: 1.949,7 tys. zł w 2014 r.; 2.807,2 tys. zł w 2015 r.; 2.738,3 tys. zł w 2016 r.; 2.908,4 tys. zł w 2017 r. (do 30 września);
- 115.654,9 tys. zł ze środków własnych gminy z wyłączeniem opłat i kar za korzystanie ze środowiska oraz wpływów wskazanych w wierszu 6 sprawozdania OŚ-4g (w przypadku sprawozdania za rok 2016 w wierszu 7), z tego: 48.208,8 tys. zł w 2014 r.; 23.539,6 tys. zł w 2015 r.; 23.002,1 tys. zł w 2016 r.; 20.904,4 tys. zł w 2017 r. (do 30 września);
- 46.186,2 tys. zł z innych źródeł, z wyjątkiem wpływów wskazanych w wierszu 6 sprawozdania OŚ-4g (w przypadku sprawozdania za rok 2016 w wierszu 7), z tego: 37.905,0 tys. zł w 2014 r.; 7.223,7 tys. zł w 2015 r.; 1.037,5 tys. zł w 2016 r.; 20,0 tys. zł w 2017 r. (do 30 września);
- 195,6 tys. zł ze środków wskazanych przez gminę w wierszu 6 sprawozdania OŚ-4p/OŚ-4g (w przypadku sprawozdania za rok 2016 w wierszu 7), z tego: 39,0 tys. zł w 2014 r.; 83,0 tys. zł w 2015 r.; 48,5 tys. zł w 2016 r.; 25,1 tys. zł w 2017 r. (do 30 września).

(dowód: akta kontroli str. 2284-2297)

W latach 2014–2017 (do 30 września) na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej w kolejnych latach okresu objętego kontrolą powiat wydatkował łącznie kwotę 280.722,4 tys. zł, w tym 85.944,1 tys. zł w 2014 r.; 144.064,2 tys. zł w 2015 r.; 48.385,7 tys. zł w 2016 r. oraz 2.328,4 tys. zł w 2017 r. (do 30 września). Z kwoty 280.722,4 tys. zł wydatkowano:

¹⁶ Źródło pochodzenia środków stanowiły środki z Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Środowiska, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie; Unii Europejskiej, Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego; Starostwa Powiatowego.

¹⁷ Wpływy z tytułu opłat, np. za wydanie kart wędkarskich; usunięcie i przechowywanie na parkingu strzeżonym pojazdów; nieterminowe wykonanie umów.

- 2.763,2 tys. zł ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, z tego: 559,7 tys. zł w 2014 r.; 755,6 tys. zł w 2015 r.; 705,9 tys. zł w 2016 r.; 742,0 tys. zł w 2017 r. (do 30 września);
- 152.139,5 tys. zł ze środków własnych powiatu z wyłączeniem opłat i kar za korzystanie ze środowiska oraz wpływów wskazanych w wierszu 6 sprawozdania OŚ-4p (w przypadku sprawozdania za rok 2016 w wierszu 7), z tego: 65.045,8 tys. zł w 2014 r.; 58.584,6 tys. zł w 2015 r.; 26.925,6 tys. zł w 2016 r.; 1.583,5 tys. zł w 2017 r. (do 30 września);
- 125.743,3 tys. zł z innych źródeł, z wyjątkiem wpływów wskazanych w wierszu 6 sprawozdania OŚ-4p (w przypadku sprawozdania za rok 2016 w wierszu 7), z tego: 20.291,4 tys. zł w 2014 r.; 84.701,0 tys. zł w 2015 r.; 20.750,9 tys. zł w 2016 r.; 0 zł w 2017 r. (do 30 września);
- 76,4 tys. zł ze środków wskazanych przez powiat w wierszu 6 sprawozdania OŚ-4p (w przypadku sprawozdania za rok 2016 w wierszu 7), z tego: 47,2 tys. zł w 2014 r.; 23,1 tys. zł w 2015 r.; 3,3 tys. zł w 2016 r.; 2,8 tys. zł w 2017 r. (do 30 września).

(dowód: akta kontroli str. 2284-2297)

W latach 2014–2017 (do 30 września) zarówno z budżetu gminy, jak i powiatu wydatkowano wszystkie środki z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 2257-2297)

Inspektor w Wydziale oświadczyła, że przedstawione dane, zarówno dla gminy jak i powiatu, dotyczące wysokości środków pochodzących ze zlikwidowanych gipfośigw; uzyskanych dochodów z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska; środków pochodzących z innych źródeł, z wyjątkiem wpływów wskazanych w wierszu 6 sprawozdania OŚ-4p/OŚ-4g (w przypadku sprawozdania za rok 2016 w wierszu 7) wskazano na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej.

Źródło danych dotyczących wysokości środków własnych gminy/powiatu, z wyłączeniem opłat i kar za korzystanie ze środowiska oraz wpływów wskazanych w wierszu 6 sprawozdania OŚ-4p/OŚ-4g (w przypadku sprawozdania za rok 2016 w wierszu 7), stanowiły dane uzyskane z poszczególnych jednostek organizacyjnych Urzędu oraz jednostek podległych (Zakładu Usług Komunalnych oraz Miejskiego Zarządu Dróg i Komunikacji) realizujących zadania z zakresu ochrony środowiska.

Inspektor w Wydziale oświadczyła, że wysokość wpływów wskazanych przez powiat/gminę w wierszu 6 sprawozdania OŚ-4p/OŚ-4g (w przypadku sprawozdania za rok 2016 w wierszu 7), w tym środki, o których mowa w art. 362 ust. 3 POŚ, wskazano na podstawie sprawozdań z realizacji wydatków Wydziału Ochrony Środowiska i Rolnictwa oraz danych księgowych. Natomiast dane dotyczące puli środków z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska, jaką w danym roku dysponowała jednostka na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, wskazano na podstawie ewidencji księgowej.

Dane dotyczące wysokości wydatków poniesionych w danym roku na ochronę środowiska i gospodarkę wodną, z tego: z puli środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska jaką w danym roku dysponowała jednostka¹⁸; ze środków własnych gminy/powiatu, z wyłączeniem opłat i kar za korzystanie ze środowiska oraz wpływów wskazanych w wierszu 6 sprawozdania OŚ-4p/OŚ-4g (w przypadku sprawozdania za rok 2016 w wierszu 7); z innych źródeł (np. wfośigw, NFOŚiGW, środki UE), z wyjątkiem wpływów wskazanych w wierszu 6 sprawozdania OŚ-4p/OŚ-4g (w przypadku sprawozdania za rok 2016 w wierszu 7), wskazano na podstawie danych uzyskanych z poszczególnych jednostek organizacyjnych Urzędu Miejskiego oraz jednostek podległych realizujących zadania z zakresu ochrony środowiska. Dane na temat wysokości wydatków poniesionych ze środków wskazanych przez powiat/gminę w wierszu 6 sprawozdania OŚ-4p/OŚ-4g (w przypadku sprawozdania za rok

¹⁸ Pula środków rozumiana jako suma wpływów z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska i ewentualnych niewykorzystanych środków z lat ubiegłych.

2016 w wierszu 7) ustalano na podstawie sprawozdań z realizacji wydatków Wydziału Ochrony Środowiska i Rolnictwa oraz danych księgowych.

(dowód: akta kontroli str. 2257)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi do badanej
działalności

NIK zwraca uwagę, że w uchwale nr 684/2010 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 22 lutego 2010 r. w sprawie wprowadzenia zmian w budżecie Miasta Radomia na 2010 rok nieprecyzyjnie wskazano wysokość środków włączonych do dochodów budżetu gminy i powiatu w wyniku likwidacji pigfośigw, a także nie określono udziału tych środków w kosztach realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

W uzasadnieniu do ww. uchwały stwierdzono, że w związku z przejęciem przychodów pigfośigw nastąpiło zwiększenie planu dochodów w dziale 900 w kwocie 8.230,9 tys. zł w zadaniach własnych gminy oraz w kwocie 1.402,4 tys. zł w zadaniach własnych powiatu, pomimo że w rzeczywistości plan dochodów w dziale 900 w zadaniach własnych gminy zwiększył się wskutek przejęcia ww. środków o kwotę 3.560,9 tys. zł, a powiatu o kwotę 652,4 tys. zł. W przypadku wydatków wskazano na zwiększenie planu wydatków w zadaniach własnych gminy na łączną kwotę 5.599,0 tys. zł oraz zwiększenie planu wydatków w zadaniach własnych powiatu na łączną kwotę 835,6 tys. zł, tj. wydatków wyższych niż zwiększone z tego tytułu dochody gminy i powiatu o kwoty odpowiednio: 2.038,1 tys. zł oraz 183,2 tys. zł. Ponadto w przekazanym kontrolerowi zestawieniu zadań zaplanowanych do realizacji w związku z przejęciem środków zlikwidowanych funduszy wskazano łączny koszt ich realizacji na kwotę 6.434,6 tys. zł (w tym 5.599,0 tys. zł jako zadania własne gminy i 835,6 tys. zł jako zadania własne powiatu), tj. o 2.221,4 tys. zł więcej nie przejęto w wyniku likwidacji funduszy. Równocześnie nie wskazano udziału środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska w całkowitych kosztach realizacji ujętych w ww. zestawieniu zadań.

Dyrektor Wydziału Budżetu i Podatków wyjaśnił, że „(...) W uzasadnieniu do przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej w Radomiu pojawiają się (...) łączne kwoty zwiększeń dochodów w dziale 900 odpowiednio w zadaniach własnych gminy i powiatu. Wynika to ze stosowanej konstrukcji uzasadnień do uchwał w sprawie zmian w budżecie Rady Miejskiej w Radomiu, które w swej szczegółowości zawsze odnoszą się do działu klasyfikacji budżetowej. Zgodnie ze stosowaną praktyką w tej sytuacji opisana kwota zwiększeń dochodów w dziale 900 zawierała środki zgromadzone na rachunkach zlikwidowanych funduszy jak również kwoty dotychczasowych przychodów, które na podstawie ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska i zmianie niektórych innych ustaw stały się dochodami odpowiednio gmin i powiatów. (...) w uchwale (...) zostały zaplanowane wydatki w odpowiednich podziałkach klasyfikacji budżetowej w łącznej kwocie nie niższej niż kwota środków pieniężnych znajdujących się na rachunkach bankowych zlikwidowanych funduszy. (...). Dotychczasowe przychody gminnych i powiatowych funduszy (...) stały się dochodami własnymi gminy i powiatu. W związku z tym, uchwałą (...) zostały zaplanowane dochody w odpowiedniej klasyfikacji budżetowej, które od tego momentu w myśl art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych (...) stały się środkami publicznymi. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych środki publiczne przeznacza się na wydatki publiczne, co oznacza, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ma swobodę w odniesieniu do wysokości i przeznaczenia uzyskanych dochodów na sfinansowanie wydatków. Realizując tę zasadę Rada Miejska mogła podjąć decyzję o zaplanowaniu wydatków na cele określone w art. 400a ustawy Prawo ochrony środowiska w kwocie wyższej niż określa to art. 16 ust. 4 ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska i zmianie niektórych innych ustaw. Organ stanowiący ma bowiem dowolność w kwestii dysponowania dochodami własnymi, które co do zasady finansują wydatki publiczne.(...) Układ i szczegółowość danych zawartych w budżecie jednostki samorządu terytorialnego determinowane są przez art. 235 i 236 ustawy o finansach publicznych. Konstrukcja uchwały budżetowej nie przewiduje prezentacji źródeł finansowania wydatków. Stanowi o tym art. 42 ust. 2 ustawy, w myśl którego środki publiczne pochodzące z poszczególnych tytułów nie mogą być przeznaczane na finansowanie imienne wymienionych wydatków. W budżecie

jednostki samorządu terytorialnego nie występuje pojęcie kosztu realizacji zadania, a jedynie pojęcie wydatku bez określenia źródła jego sfinansowania. Wydatki ujmowane są zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie klasyfikacji budżetowej, która określa sposób ich ewidencji w poszczególnych działach, rozdziałach i paragrafach. W budżecie zatem zapisane są jedynie limity wydatków przeznaczone na sfinansowanie zakresu rzeczowego zadań wykonywanych przez poszczególne jednostki budżetowe. Zadania w układzie rzeczowym ujmowane są planach działania na poziomie operacyjnym u poszczególnych dysponentów budżetu.”.

(dowód: akta kontroli str. 2158-2210)

NIK wskazuje, że składający wyjaśnienia powołuje się na niepełne brzmienie art. 42 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Pomija istotną z punktu widzenia niniejszej kontroli kwestię, iż przywołany przepis co prawda stanowi, że środki publiczne pochodzące z poszczególnych tytułów nie mogą być przeznaczane na finansowanie imiennie wymienionych wydatków, jednak z zastrzeżeniem, że nie dotyczy to sytuacji gdy odrębne ustawy stanowią inaczej. W przypadku środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska pochodzących ze zlikwidowanych funduszy, ustawą taką jest ustawa o zmianie ustawy – Prawo ochrony oraz niektórych innych ustaw, która w art. 16 ust. 4 stanowi, że środki pieniężne zgromadzone na rachunkach bankowych powiatowych i gminnych funduszy 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.

Ocena cząstkowa

W latach 2014–2017 (do 30 września) zarówno z budżetu gminy, jak i powiatu wydatkowano całą pulę środków z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska na zadania związane 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

W uchwałach budżetowych na lata 2014–2017 w ramach wydatków na zadania związane z ochroną środowiska i gospodarką wodną nie wskazano środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska jako źródła finansowania wydatków na ochronę środowiska i gospodarkę wodną.

Dyrektor Wydziału Budżetu i Podatków wyjaśnił, że na plan wydatków uchwały budżetowej składają się plany finansowe wszystkich jednostek budżetowych wykonujących budżet miasta. Zadania z zakresu ochrony środowiska odpowiadające zakresowi zadań ujętych w art. 400a ustawy POŚ ujmowane są w planach finansowych, sporządzanych również w układzie rzeczowym, następujących jednostek budżetowych: Wydział Ochrony Środowiska i Rolnictwa, Miejski Zarząd Dróg i Komunikacji, Zakład Usług Komunalnych.

Stwierdzono, że w latach 2014–2017 w WOŚiR sporządzano plan wydatków gminy/powiatu wg wykonywanych zadań własnych. Ujęte w ww. planach wydatków zadania były zgodne z zadaniami ujętymi w Programie ochrony środowiska dla Miasta Radomia na lata 2013–2016 z uwzględnieniem lat 2017–2020. Ujęte w ww. planach zadania corocznie były opiniowane przez Komisję Ochrony i Kształtowania Środowiska Rady Miejskiej w Radomiu.

(dowód: akta kontroli str. 3154-3177, 3324-3327)

Z budżetu gminy i powiatu wydatkowano środki na zadania własne z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej w następujących kwotach:

- 1) 115.080,2 tys. zł w 2014 r., z tego: 2.509,4 tys. zł z puli środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska jaką w danym roku dysponowano; 112.484,6 tys. zł ze środków własnych gminy/powiatu, nie pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, z wyjątkiem wpływów wskazanych w wierszu 6 sprawozdania OŚ-4p/OŚ-4g (w przypadku sprawozdania za rok 2016 w wierszu 7) oraz 86,2 tys. zł ze środków

wskazanych przez powiat / gminę w wierszu 6 sprawozdania OŚ-4p/OŚ-4g (w przypadku sprawozdania za rok 2016 w wierszu 7);

- 2) 84.954,1 tys. zł w 2015 r., z tego: 2.723,8 tys. zł z puli środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska jaką w danym roku dysponowano; 82.124,3 tys. zł ze środków własnych gminy/powiatu, niepochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, z wyjątkiem wpływów wskazanych w wierszu 6 sprawozdania OŚ-4p/OŚ-4g (w przypadku sprawozdania za rok 2016 w wierszu 7) oraz 106,0 tys. zł ze środków wskazanych przez powiat / gminę w wierszu 6 sprawozdania OŚ-4p/OŚ-4g (w przypadku sprawozdania za rok 2016 w wierszu 7);
- 3) 52.589,7 tys. zł w 2016 r., z tego: 2.610,2 tys. zł z puli środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska jaką w danym roku dysponowano; 49.927,7 tys. zł ze środków własnych gminy/powiatu, niepochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, z wyjątkiem wpływów wskazanych w wierszu 6 sprawozdania OŚ-4p/OŚ-4g (w przypadku sprawozdania za rok 2016 w wierszu 7) oraz 51,8 tys. zł ze środków wskazanych przez powiat / gminę w wierszu 6 sprawozdania OŚ-4p/OŚ-4g (w przypadku sprawozdania za rok 2016 w wierszu 7);
- 4) 25.487,1 tys. zł w 2017 r. (do 30 września), z tego: 2.971,2 tys. zł z puli środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska jaką w danym roku dysponowano; 22.487,9 tys. zł ze środków własnych gminy/powiatu, niepochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, z wyjątkiem wpływów wskazanych w wierszu 6 sprawozdania OŚ-4p/OŚ-4g (w przypadku sprawozdania za rok 2016 w wierszu 7) oraz 28,0 tys. zł ze środków wskazanych przez powiat / gminę w wierszu 6 sprawozdania OŚ-4p/OŚ-4g (w przypadku sprawozdania za rok 2016 w wierszu 7).

(dowód: akta kontroli str. 2257-2297)

Na dotacje z budżetu gminy oraz powiatu wydatkowano środki w następującej wysokości:

- 1) 58.966,4 tys. zł w 2014 r., z tego: 770,0 tys. zł ze środków własnych gminy/powiatu, niepochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, z wyjątkiem wpływów wskazanych w wierszu 6 sprawozdania OŚ-4p/OŚ-4g (w przypadku sprawozdania za rok 2016 w wierszu 7) oraz 58.196,4 tys. zł z innych źródeł, z wyjątkiem wpływów wskazanych w wierszu 6 sprawozdania OŚ-4p/OŚ-4g (w przypadku sprawozdania za rok 2016 w wierszu 7);
- 2) 92.763,7 tys. zł w 2015 r., z tego: 839,0 tys. zł z puli środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska jaką w danym roku dysponowała jednostka oraz 91.924,7 tys. zł z innych źródeł, z wyjątkiem wpływów wskazanych w wierszu 6 sprawozdania OŚ-4p/OŚ-4g (w przypadku sprawozdania za rok 2016 w wierszu 7);
- 3) 22.622,4 tys. zł w 2016 r., z tego: 834,0 tys. zł z puli środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska jaką w danym roku dysponowała jednostka oraz 21.788,4 tys. zł z innych źródeł, z wyjątkiem wpływów wskazanych w wierszu 6 sprawozdania OŚ-4p/OŚ-4g (w przypadku sprawozdania za rok 2016 w wierszu 7);
- 4) 699,3 tys. zł w 2017 (do 30 września), z tego: 679,3 tys. z puli środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska jaką w danym roku dysponowała jednostka oraz 20,0 tys. zł z innych źródeł, z wyjątkiem wpływów wskazanych w wierszu 6 sprawozdania OŚ-4p/OŚ-4g (w przypadku sprawozdania za rok 2016 w wierszu 7).

(dowód: akta kontroli str. 2257-2297)

Środkami, pochodzącymi z opłat i kar za korzystanie ze środowiska w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą, dofinansowano lub sfinansowano realizację następujących zadań:

- 1) w 2014 r. 12 zadań na łączną kwotę 2.509,3 tys. zł, w tym m.in. zadanie związane z: odbiorem, transportem i unieszkodliwianiem odpadów niebezpiecznych zawierających azbest na terenie Gminy Miasta Radomia (35,2 tys. zł); wymianą systemów ogrzewania węglowego na ekologiczne źródła ciepła w ramach *Programu obniżania niskiej emisji na terenie Gminy Miasta Radomia* (1.084,2 tys. zł); wykonaniem przeglądu ekologicznego z uwzględnieniem oddziaływania hałasu na pobliskie budynki szkół oraz zabudowę

- mieszkańców (24,6 tys. zł); termomodernizacją budynków (pięć termomodernizacji na łączną kwotę 590,4 tys. zł); wdrożeniem karty miejskiej i systemu dynamicznej informacji pasażerskiej w Radomiu (281,6 tys. zł); zakupem stojaków rowerowych w ramach projektu „Rowerem do szkoły – Rowerem ze szkoły” (28,9 tys. zł); wykonaniem prac urządzeniowych obejmujących sporządzenie uproszczonych planów urządzenia lasów i inwentaryzacji stanów lasów w 19 obrębach ewidencyjnych miasta Radomia (22,4 tys. zł); budową parku miejskiego Ustronie (246,1 tys. zł); urządzeniem i utrzymaniem terenów zieleni, zadrzewień i zakrzewień (195,9 tys. zł);
- 2) w 2015 r. 23 zadania na łączną kwotę 3.562,8 tys. zł, w tym m.in.: zbieranie i utylizacja zwłok bezdomnych i dzikich zwierząt z terenu Gminy Miasta Radomia (97,5 tys. zł); dofinansowanie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt (799,0 tys. zł); ograniczenie bezdomności kotów wolnożyjących poprzez sterylizację i kastrację, pomoc im przez czasowe dokarmianie oraz propagowanie właściwych postaw człowieka w stosunku do tych zwierząt (40,0 tys. zł); odbiór, transport i unieszkodliwianie odpadów niebezpiecznych zawierających azbest na terenie Gminy Miasta Radomia (37,1 tys. zł); dofinansowanie wymiany systemów ogrzewania węglowego na ekologiczne źródła ciepła w ramach Programu obniżania niskiej emisji na terenie Gminy Miasta Radomia (290,7 tys. zł); pięć zadań z zakresu termomodernizacji budynków na łączną kwotę 1.401,6 tys. zł; budowę węzła ciepłowniczego w Bursie Szkolnej ul. Śniadeckich (86,3 tys. zł); usprawnienie ruchu rowerowego i pieszego (319,3 tys. zł); budowę ścieżki rowerowej na osiedlu „Ustronie” – budżet obywatelski (238,5 tys. zł); urządzenie i utrzymanie terenów zieleni, zadrzewień i zakrzewień (160,7 tys. zł);
 - 3) w 2016 r. dofinansowano 27 zadań na łączną kwotę 3.444,2 tys. zł, w tym m.in.: zbieranie i utylizacja zwłok zwierzęcych z terenu Gminy Miasta Radomia (88,2 tys. zł); prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt w Radomiu (809,0 tys. zł); ograniczenie bezdomności kotów wolnożyjących poprzez sterylizację i kastrację, pomoc im przez czasowe dokarmianie oraz propagowanie właściwych postaw człowieka w stosunku do tych zwierząt (25,0 tys. zł); świadczenie usług weterynaryjnych mających na celu zapewnienie opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt bezdomnych, dzikich oraz pomoc w wyłapaniu zwierząt agresywnych z terenu Gminy Miasta Radomia (87,9 tys. zł); usługę weterynaryjną polegającą na trwałym elektronicznym oznakowaniu psów właścicieli zamieszkujących na terenie Gminy Miasta Radomia (usługa czipowania) – 5,3 tys. zł; prowadzenie strony internetowej dot. zwierząt (www.zwierzetaradom.pl) – 1,0 tys. zł; budowę drogi łączącej ul. Wyścigową z ul. Cisową/Lipską (50,2 tys. zł); termomodernizację i modernizację budynku przy ul. Kościuszki (59,0 tys. zł); inwestycję w ramach oświetlenia ulicznego, budowę systemu sterowania oświetlenia ulicznego (166,3 tys. zł); dwie inwestycje w zakresie budowy sygnalizacji świetlnej wzbudzonej (na łączną kwotę 343,2 tys. zł); budowę obwodnicy południowej (22,9 tys. zł); usprawnienie ruchu rowerowego i pieszego (248,6 tys. zł); rewitalizację Placu Stare Miasto (535,2 tys. zł); przebudowę głównej alejki parkowej w parku Planty (836,3 tys. zł);
 - 4) w 2017 r. dofinansowano 19 zadań na łączną kwotę 3.650,5 tys. zł, w tym m.in.: zbieranie i utylizację zwłok zwierzęcych z terenu Gminy Miasta Radomia (76,5 tys. zł); prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt w Radomiu (659,3 tys. zł); zakup transponderów do znakowania zwierząt (12,4 tys. zł); świadczenie usług weterynaryjnych mających na celu zapewnienie opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt bezdomnych, dzikich oraz pomoc w wyłapaniu zwierząt agresywnych z terenu Gminy Miasta Radomia (67,6 tys. zł); usługę weterynaryjną polegającą na trwałym elektronicznym oznakowaniu psów właścicieli zamieszkujących na terenie Gminy Miasta Radomia (usługa czipowania) – 1,0 tys. zł; świadczenie usług weterynaryjnych polegających na sterylizacji/kastracji psów i kotów posiadających właścicieli zamieszkujących na terenie Gminy Miasta Radomia (6,2 tys. zł); budowa ul. Gospodarczej (369,9 tys. zł); ścieżki rowerowe na osiedlu Ustronie (520,2 tys. zł); rozwój terenów zieleni w dzielnicach Obozisko i Michałów (33,1 tys. zł); utrzymanie zieleni w mieście (1.030,5 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 2270-2297)

Środki pochodzące z innych wpływów¹⁹ wydatkowano na następujące zadania:

- 1) w 2014 r. na trzy zadania na łączną kwotę 86,2 tys. zł, z tego: zbieranie i utylizacja zwłok zwierzęcych z terenu Gminy Miasta Radomia (12,1 tys. zł); termomodernizacja budynku Warsztatów Terapii Zajęciowej przy ul. 25 Czerwca 68 (39,0 tys. zł); przebudowa drogi krajowej nr 9 i 12 w Radomiu (35,1 tys. zł);
- 2) w 2015 r. dofinansowano zadanie dotyczące urządzania i utrzymania terenów zieleni, zadrzewień i zakrzewień na kwotę 106,0 tys. zł;
- 3) w 2016 r. dofinansowano realizację projektu „Pieszo i bezpiecznie” kwotą 51,8 tys. zł;
- 4) w 2017 r. dofinansowano dwa zadania na łączną kwotę 27,9 tys. zł, z tego: remont ciągu pieszo-jezdnego wzdłuż budynku przy ul. Maratońska 17 (4,2 tys. zł); nasadzenia drzew i krzewów w pasie drogowym ulic osiedla Gołębiów II w Radomiu w ramach zadania pt. „Tereny zielone na osiedlu Gołębiów II – budżet obywatelski” (23,7 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 2257-2297)

Źródło przytoczonych w niniejszym wystąpieniu danych w ww. zakresie stanowiły dane uzyskane z poszczególnych jednostek organizacyjnych Urzędu Miejskiego w Radomiu oraz jednostek podległych, tj. Zakładu Usług Komunalnych i Miejskiego Zarządu Dróg i Komunikacji w Radomiu, które realizowały zadania z zakresu ochrony środowiska.

Inspektor w Wydziale Ochrony Środowiska i Rolnictwa w odniesieniu do wykazanych na potrzeby kontroli zadań, których realizację finansowano środkami z opłat i kar za korzystanie ze środowiska oświadczyła, że w pierwszej kolejności wybierano zadania realizowane przez Wydział, a następnie zadania realizowane w pozostałych jednostkach organizacyjnych, których treść była zbieżna z komponentami wyszczególnionymi w sprawozdaniu OŚ4g i OŚ-4p.

(dowód: akta kontroli str. 2257)

Prezydent wyjaśnił, że *„Całość (100%) kosztów poniesionych na realizację danego przedsięwzięcia z zakresu ochrony środowiska uznawano jako kwota wydatków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska.”*

(dowód: akta kontroli str. 3343-3348)

W okresie objętym kontrolą w Biurze Zamówień Publicznych Urzędu oraz WOŚiR przeprowadzono 40 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na realizację zadań dotyczących ochrony środowiska i gospodarki wodnej o łącznej wartości 2.035,7 tys. zł brutto, w tym 32 na podstawie art. 4 pkt. 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych*²⁰ (dalej „upzp”) oraz osiem w trybie przetargu nieograniczonego.

(dowód: akta kontroli str. 11-100, 1583)

Szczegółowym badaniem objęto cztery postępowania, w tym jedno przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego oraz trzy udzielone na podstawie art. 4 pkt. 8 upzp. Postępowania te zostały przeprowadzone zgodnie z wymogami upzp oraz *Regulaminem udzielania zamówień publicznych, do których nie stosuje się przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych* (zarządzenie nr 493/2014 Prezydenta Miasta Radomia z dnia 16 kwietnia 2014 r. Wartość zawartych umów po zakończeniu tych postępowań wyniosła 512,4 tys. zł brutto. Wydatki na ich realizację wyniosły 370,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 101-459)

W okresie objętym kontrolą udzielono 680 dotacji celowych, z tego: w 2014 r. – 105, w 2015 r. – 282, w 2016 r. – 3 oraz w 2017 r. (do dnia 30 września 2017) – 290. Łączna wartość udzielonych dotacji wyniosła 8.838,8 tys. zł. Nie można było określić liczby dotacji udzielonych ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska. Według wyjaśnień Dyrektora WOŚiR *„Środki wydatkowane na w/w zadania wielokrotnie przekraczają wysokość środków wpływających z tytułu opłat i kar, wobec czego Wydział*

¹⁹ Wymienionych w wierszu 6 sprawozdania OŚ-4g lub OŚ-4p (w przypadku sprawozdania za 2016 rok w wierszu 7).

²⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.

Ochrony Środowiska i Rolnictwa Urzędu Miejskiego w Radomiu nie może jednoznacznie wskazać ich wielkości udziału w poszczególnych przedsięwzięciach realizowanych przez gminę i powiat. W dekreatach do rozliczenia poniesionych wydatków na realizację zadania, na które udzielono dotacji wskazano jako źródło pochodzenia wyłącznie „budżet Gminy” nie określając bliższych danych, w tym wypadku „środki z opłat i kar za korzystanie ze środowiska”.

(dowód: akta kontroli str. 439-588, 932-938)

Rada Miejska w Radomiu podjęła dwie uchwały określające kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczenia²¹. Wykonując te uchwały Prezydent Miasta Radomia wydał cztery zarządzenia²². Uchwały powyższe dotyczyły jednego konkretnego przedsięwzięcia wpisującego się w zadanie wymienione w art. 400a ust. 1 pkt 21 w związku z art. 403 ust. 1 i 2 ustawy POŚ, tj. przedsięwzięcia związanego z ochroną powietrza, a polegającego na zmianie systemu ogrzewania z węglowego na ekologiczne źródła ciepła. W ramach realizacji tego przedsięwzięcia udzielono, w okresie objętym kontrolą, 469 dotacji celowych. Szczegółowemu badaniu poddano sześć dotacji udzielonych w latach 2014–2017 (do 30 września) na zmianę systemu ogrzewania. Ustalono, że dotacje udzielone zostały zgodnie z warunkami określonymi w uchwałach Rady Miejskiej w Radomiu oraz zarządzeniach Prezydenta Miasta Radomia, na podstawie art. 403 ust. 4 ustawy POŚ, osobom fizycznym i wspólnotom mieszkaniowym. Beneficjenci wykorzystali otrzymane środki dotacji zgodnie z przeznaczeniem określonym w umowach. Dotacje rozliczono terminowo i zgodnie z warunkami umów.

(dowód: akta kontroli str. 461-588, 66 2-934, 947-1276, 2479-2645)

Ponadto, Gmina Miasta Radomia reprezentowana przez Prezydenta Miasta udzieliła czterech dotacji na dofinansowanie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt w poszczególnych latach okresu 2014–2017 (do 30 września) oraz siedem dotacji na ograniczenie bezdomności kotów wolnożyjących poprzez sterylizację i kastrację, pomoc im przez czasowe dokarmianie oraz propagowanie właściwych postaw człowieka w stosunku do tych zwierząt. W przypadku tych dotacji Prezydent wydawał zarządzenia, które były publikowane w BIP Urzędu Miejskiego w Radomiu – www.radom.pl oraz na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędzie.

Dotacje udzielone zostały na podstawie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o *działalności pożytku publicznego i wolontariacie*²³ Radomskiemu Towarzystwu Opieki nad Zwierzętami oraz Przychodni weterynaryjnej.

(dowód: akta kontroli str. 947-1276, 2479-2645)

Wszystkie objęte szczegółowym badaniem dotacje celowe udzielono na podstawie umów zawartych przez Gminę z beneficjentami, w których określono m.in.: wysokość dotacji, terminy rozpoczęcia, zakończenia, rozliczenia oraz zwrotu niewykorzystanej części dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 662-934, 947-1276, 1528-1534, 1561-1562, 2479-2645)

Wykorzystanie dotacji celowych na dofinansowanie zadań związanych z wymianą systemów ogrzewania węglowego na ekologiczne kontrolowano na podstawie dokumentacji, w tym sprawozdań i dokumentów finansowych, jak również poprzez bezpośrednią kontrolę w terenie. W okresie objętym kontrolą pracownicy Urzędu przeprowadzili 103 kontrole terenowe. Stwierdzono jeden przypadek niewykorzystania całości dotacji celowej na dofinansowanie zadania związanego z wymianą systemów ogrzewania węglowego na ekologiczne. W 2015 r. beneficjent na wezwanie Urzędu, po uprzedniej kontroli realizacji zadania, dokonał w wyznaczonym terminie zwrotu do budżetu UM nienależnie pobranej kwoty dotacji w wysokości 1,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 589-637, 662-714, 767-909)

²¹ Uchwały opublikowano w Dziennikach Urzędowych Województwa Mazowieckiego.

²² Zarówno uchwały Rady Miejskiej, jak i zarządzenia Prezydenta zostały opublikowane na stronie www.radom.pl/BIP/wladze

²³ Dz. U. z 2016 r. poz. 1817, ze zm.

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

1. W okresie objętym kontrolą ze środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska dofinansowano realizację 10 zadań na łączną kwotę 2.778,0 tys. zł, pomimo że nie mieściły się one w katalogu zadań określonym w art. 403 ust. 1–2 ustawy POŚ. Dotyczy to następujących zadań:
 - wykonanie 50 szt. tablic informacyjno-reklamowych na stojaki rowerowe (w 2015 r. na 3,1 tys. zł);
 - wykonanie „Raportu z realizacji Programu ochrony środowiska dla Miasta Radomia w 2016 r.” (w 2016 r. na kwotę – 10,9 tys. zł);
 - ograniczenie bezdomności kotów wolnożyjących poprzez sterylizację i kastrację, pomoc im przez czasowe dokarmianie oraz propagowanie właściwych postaw człowieka w stosunku do tych zwierząt (85,0 tys. zł, z tego: 40,0 tys. zł w 2015 r., 25,0 tys. zł w 2016 r. oraz 20,0 tys. zł w 2017 r.);
 - prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt w Radomiu przez Radomskie Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami (2.267,3 tys. zł, z tego: 799,0 tys. zł w 2015 r., 809,0 tys. zł w 2016 r., 659,3 tys. zł w 2017 r.);
 - świadczenie usług w zakresie zapewnienia miejsca i opieki zwierzętom gospodarskim z terenu Gminy Miasta Radomia, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela/opiekuna, pod którego opieką dotąd pozostawały (w 2017 r. na kwotę 0,6 tys. zł);
 - dostawę fabrycznie nowych zestawów elektronicznych transponderów (mikroczipów) oraz czytników odczytujących wszystkie transpondery (w 2017 r. na kwotę 12,4 tys. zł);
 - świadczenie usługi, polegającej na elektronicznym trwałym oznakowaniu psów, których właściciele mieszkają na terenie Gminy Miasta Radomia (w 2016 r. na kwotę 5,3 tys. zł oraz w 2017 r. na kwotę 1,0 tys. zł);
 - świadczenie usług weterynaryjnych mających na celu zapewnienie opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt bezdomnych i dzikich oraz pomoc w wyłapaniu zwierząt agresywnych z terenu Gminy Miasta Radomia (w 2016 r. na kwotę 87,9 tys. zł);
 - sfinansowanie częściowych kosztów umowy zawartej w związku z dodatkowym okresem wykonywania kompleksowego nadzoru inwestorskiego nad prowadzonymi robotami w ramach zadania pn. *Budowa obwodnicy południowej w Radomiu* (w 2016 r. na kwotę 22,9 tys. zł);
 - *Wdrożenie karty miejskiej i systemu dynamicznej informacji pasażerskiej w Radomiu* (w 2014 r. kwotą 281,6 tys. zł).

Środki na realizację dwóch z ww. zadań, tj. zadania pn. *Ograniczenie bezdomności kotów wolnożyjących poprzez sterylizację i kastrację, pomoc im przez czasowe dokarmianie oraz propagowanie właściwych postaw człowieka w stosunku do tych zwierząt*; *Prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt w Radomiu przez Radomskie Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami* zostały wydatkowane w formie dotacji z zastosowaniem trybu przewidzianego w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Dyrektor Wydziału w złożonych wyjaśnieniach przyznała, że błędnie zakwalifikowano do katalogu działań określonych w art. 403 ust 1 i 2 ustawy POŚ zadania obejmujące: świadczenie usług w zakresie zapewnienia miejsca i opieki zwierzętom gospodarskim; dostawę fabrycznie nowych zestawów elektronicznych transponderów (mikroczipów) oraz czytników; świadczenie usługi polegającej na elektronicznym trwałym oznakowaniu psów; świadczenie usługi weterynaryjnej mającej na celu zapewnienie opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt bezdomnych i dzikich oraz pomoc w wyłapywaniu zwierząt agresywnych; ograniczenie bezdomności kotów wolnożyjących

poprzez sterylizację i kastrację, pomoc im przez czasowe dokarmianie oraz propagowanie właściwych postaw człowieka w stosunku do tych zwierząt; prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt w Radomiu. Dyrektor wyjaśnił, że: „Przyjmując ww. zadania do finansowania ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, zasugerowano się zapisem zawartym w art. 400a ust. 1 pkt 42 ustawy POŚ jako zadania ujęte w Programach opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Miasta Radomia.”.

W odniesieniu do pozostałych ww. zadań Dyrektor wyjaśniła, że: „(...) wykonanie 50 szt. tablic informacyjno-reklamowych na stojaki rowerowe stanowiło element programu edukacyjnego pn. „Rowerem do szkoły” i „Ustaw swój stojak”, wobec tego całość zadania zakwalifikowano do pkt 32, (...) wykonanie „Raportu z realizacji Programu ochrony środowiska dla miasta Radomia w 2016 r.” stanowi element monitoringu stanu środowiska przez realizację zadań przyjętych w Programie. (...) sfinansowanie ugody zawartej przed Sądem Rejonowym w Radomiu V Wydział Gospodarczy – kwota 100,0 tys. zł to koszty nadzoru inwestorskiego pełnionego (...) nad prowadzonymi robotami, które wydłużyły się o jeden rok. Kontynuacja nadzoru inwestorskiego było warunkiem koniecznym przy realizacji budowy obwodnicy, o czym orzekł sąd. Naszym zdaniem poniesione w/w koszty stanowią element realizowanego zadania, wobec powyższego ze środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska uznano kwotę 22,9 tys. zł. (...) Wdrożenie karty miejskiej i systemu dynamicznej informacji pasażerskiej w Radomiu, realizowane było jako zadanie w zakresie ograniczenia emisji liniowej (komunikacyjnej), ujęte w Programie Ochrony Powietrza dla strefy miasto Radom. Zadanie w całości wpisuje się w przyjęty niezbędny kierunek działań wyszczególniony w POP, tj.: polityka cenowa opłat za przejazdy i zsynchronizowanie rozkładów jazdy transportu zbiorowego zachęcające do korzystania z systemu transportu zbiorowego w celu przywrócenia poziomów pyłu zawieszanego PM10 i pyłu PM2,5 w powietrzu do poziomów dopuszczalnych. Kwota 281,6 tys. zł uznana z opłat i kar za korzystanie ze środowiska stanowiła koszty wykonania Systemu Karty Miejskiej (SKM) oraz Systemu Dynamicznej Informacji Pasażerskiej (SDIP) dla potrzeb funkcjonowania komunikacji miejskiej w Radomiu. W szczególności w/w kwota stanowiła pokrycie dostawy, zamontowania, testowanie i doprowadzenie do funkcjonowania tablic Dynamicznych Informacji Pasażerskiej w określonych lokalizacjach. W/w zadanie stanowi element całego zadania pn. Wdrożenie karty miejskiej i systemu dynamicznej informacji pasażerskiej w Radomiu. Wobec powyższego, naszym zdaniem uznanie kwoty 281,6 tys. zł z opłat i kar za korzystanie ze środowiska na finansowanie tego zadania jest zasadne.”.

(dowód: akta kontroli str. 2257-2297, 2479-2645, 3134-3253)

2. Sfinansowano ze środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska część wydatków poniesionych w związku z realizacją zadania inwestycyjnego pn. *Rewitalizacja Placu Stare Miasto*, pomimo że zakres przedmiotowy umowy na realizację tego przedsięwzięcia obejmował zadania, które nie mieściły się w katalogu zadań określonych w art. 403 ust. 1 i 2 ustawy POŚ.

W ramach wyżej wymienionego zadania inwestycyjnego ze środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska wydatkowano kwotę 535,2 tys. zł na roboty rewitalizacyjne (wydatki ogółem na to zadanie wyniosły 815,2 tys. zł) obejmujące zadania, które w ocenie NIK nie mieściły się w katalogu zadań możliwych do sfinansowania z opłat i kar, tj.: rozebranie istniejących fragmentów ciągów pieszych; wykonanie nowych nawierzchni ciągów pieszych i placów; wykonanie placu wielofunkcyjnego ze schodami terenowymi; wykonanie miejsc parkingowych wzdłuż północnej i wschodniej strony placu; dostawa i montaż elementów małej architektury (ławek, koszy na śmieci).

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że „(...) Z opłat i kar za korzystanie ze środowiska sfinansowano roboty rewitalizacyjne w kwocie 535.200,71 zł w ramach umowy (zawartej dniu 12 czerwca 2015 r. w kwocie 815.200,71 zł.). Pozostałe nakłady inwestycyjne tego zadania w kwocie 295.417,00 zł nie były dofinansowane z w/w opłat i kar – środki własne/budżet gminy. Faktura za realizację robót rewitalizacyjnych stanowi płatność za prace wykonane kompleksowo, tj. bez proporcjonalnego podziału kosztów za poszczególne prace, uznano że niezasadnym jest zatem dzielenie zadania na elementy i przyjęcie dla nich odrębnej kwalifikacji szczegółowej. W związku z powyższym naszym zdaniem

wszystkie elementy wchodzące w zakres robót rewitalizacyjnych ww. zadania mieszczą się w przedsięwzięciu określonym w art. 400 a ust. 1 pkt 5 i pkt 29 POŚ.”.

(dowód: akta kontroli str. 2257-2297, 2702-3131, 3134-3153)

Należy również wskazać na zakwalifikowanie tej inwestycji do przedsięwzięcia związanego z ochroną przyrody, w tym urządzeniem i utrzymaniem terenów zieleni, zadrzewień, zakrzewień oraz parków, podczas gdy – w ocenie NIK, – zadania ujęte w zakresie przedmiotowym tej inwestycji nie mają charakteru zadań określonych w art. 400a ust. 1 pkt 29 ustawy POŚ.

3. Sześć zadań sfinansowanych środkami z opłat i kar za korzystanie ze środowiska na łączną kwotę 730,1 tys. zł przypisano do niewłaściwych kategorii zadań, o których mowa w art. 400a ust. 1 w związku z art. 403 ust. 1 i 2 ustawy POŚ:
 - 3.1 wykonanie usługi przygotowania 12 opracowań graficznych dotyczących zagadnień z zakresu ochrony środowiska (zrealizowane w 2016 r. na kwotę 4,9 tys. zł) – zakwalifikowano do przedsięwzięć związanych z gospodarką odpadami (pkt 8), podczas gdy w ocenie NIK charakter zadania oraz sposób wykorzystania opracowań (do realizacji usługi zaprojektowania, druku i dostawy kalendarzy ściennych na 2017 r.) wskazuje, iż powinny być one zakwalifikowane do zadań z zakresu edukacji ekologicznej oraz propagowania działań proekologicznych i zasady zrównoważonego rozwoju (pkt 32);
 - 3.2 wykonanie przeglądu ekologicznego z uwzględnieniem oddziaływania hałasu na pobliskie budynki szkół oraz zabudowę mieszkaniową, które sfinansowano w 2014 r. w kwocie 24,6 tys. zł zakwalifikowano do przedsięwzięć związanych z ochroną powietrza (pkt 21), podczas gdy w ocenie NIK charakter zadania wskazuje na zasadność zakwalifikowania go do zadań z zakresu 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);
 - 3.3 opiekę, wsparcie techniczne oraz aktualizację strony internetowej pn. Zwierzęta w Radomiu (sfinansowanego w 2016 r. na kwotę 1,0 tys. zł) zakwalifikowano do przedsięwzięć związanych z gospodarką odpadami (pkt 8), podczas gdy w ocenie NIK jego charakter wskazuje na zasadność zakwalifikowania do zadań z zakresu edukacji ekologicznej oraz propagowania działań proekologicznych i zasady zrównoważonego rozwoju (pkt 32);
 - 3.4 inwestycję w ramach oświetlenia ulicznego pn. *Budowa oraz przebudowa oświetlenia ul. Nobla, Drzymały, Błędowska, Grunwaldzka, Rataja, Perzanowska. Przebudowa oświetlenia na terenach spółdzielni mieszkaniowych, budowa systemu sterowania oświetlenia ulicznego – MZDiK* (sfinansowano w 2016 r. na kwotę 166,3 tys. zł) zakwalifikowano do przedsięwzięć związanych z ochroną powietrza (pkt 21), podczas gdy jego charakter wskazuje na zasadność zakwalifikowania do zadań z zakresu wspomaganie wykorzystania lokalnych źródeł energii odnawialnej oraz wprowadzania bardziej przyjaznych dla środowiska nośników energii (pkt 22);
 - 3.5 zakup siedmiu map niezbędnych do prowadzonych postępowań w zakresie emisji hałasu i gospodarki odpadami, sfinansowany w 2016 r. na kwotę 0,2 tys. zł zakwalifikowano do innych zadań służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej, wynikających z zasady zrównoważonego rozwoju i zgodnych z polityką ochrony środowiska (pkt 42), podczas gdy jego charakter wskazuje na zasadność zakwalifikowania do pkt 15, tj. wspomaganie realizacji zadań państwowego monitoringu środowiska, innych systemów kontrolnych i pomiarowych oraz badań stanu środowiska, a także systemów pomiarowych zużycia wody i ciepła;
 - 3.6 budowę ścieżek rowerowych na osiedlu Ustronie – al. Grzecznarowskiego strona południowa (sfinansowane w 2017 r. na kwotę 503,2 tys. zł) zakwalifikowano do pkt 21 – przedsięwzięcie związanych z ochroną środowiska, podczas gdy charakter

zadania wskazuje na zasadność zakwalifikowania do pkt 24, tj. wspomaganie ekologicznych form transportu.

W odniesieniu do zadań wymienionych w pkt. 3.1, 3.2, 3.3, 3.5 Dyrektor Wydziału w wyjaśnieniach potwierdziła ich błędną kwalifikację.

W przypadku zadań, o których mowa w ppkt. 3.4 oraz 3.6 Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że „(...) inwestycje w ramach oświetlenia ulicznego pn. Budowa oraz przebudowa oświetlenia ul. Nobla, Drzymały, Błędowska, Grunwaldzka, Rataja, Perzanowska zostały zakwalifikowane do przedsięwzięć związanych z ochroną powietrza (pkt 21) z uwagi na realizację zadania ujętego w Programie Ochrony Powietrza dla strefy Radom – program SOWA część 6 – energooszczędne oświetlenie uliczne, którego efektem ekologicznym jest oszczędność energii elektrycznej w ilości 1 776 706 [Mwh/rok] oraz ograniczenie emisji CO₂ 1 581 268 (Mg/rok); budowa ścieżek rowerowych na osiedlu Ustronie – zadanie zakwalifikowano do przedsięwzięć związanych z ochroną środowiska (pkt 21) z uwagi na jego ujęcie w Programie Ochrony Powietrza dla strefy Radom.”.

W ocenie NIK ujęcie powyższych zadań w Programie Ochrony Powietrza dla strefy Radom nie uzasadnia ich zakwalifikowania do przedsięwzięć związanych z ochroną powietrza. W przypadku zadania, o którym mowa w pkt. 3.4 Dyrektor Wydziału wskazuje, że jego realizacja przyczyniła się do oszczędności energii elektrycznej. Zadanie to spowodowało wprowadzenie bardziej przyjaznych dla środowiska nośników energii i tym samym winno być zakwalifikowane do pkt 22. Natomiast budowa ścieżek rowerowych, w ocenie NIK, przyczyniła się w sposób bezpośredni do wspomaganie ekologicznych form transportu, o których mowa w art. 400a ust. 1 pkt 24 POŚ.

Niewłaściwa klasyfikacja wskazanych powyżej zadań skutkowała nieprawidłowym ujęciem poniesionych na ich realizację wydatków w sprawozdaniach z gospodarowania dochodami budżetu gminy/powiatu pochodzącymi z opłat i kar środowiskowych przeznaczonymi na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej (OŚ-4g/OŚ-4p) w latach 2014–2016.

(dowód: akta kontroli str. 2257-2297, 2702-3131, 3134-3153)

4. Plany kontroli dotacji celowych na dofinansowanie zadania związanego z wymianą systemów ogrzewania węglowego na ekologiczne na lata 2015–2017 (do dnia 30 września) zostały zrealizowane zaledwie w 43,28%, w tym: w 2015 r. – 42,7%, w 2016 r. w 78,7% oraz 0% w 2017 r. (do dnia 30 września).

Dyrektor Wydziału Ochrony Środowiska i Rolnictwa wyjaśniła, iż: „Zgodnie z § 7 umowy dotacji, kontrola realizacji zadania objętego dotacją w zakresie zgodności stanu faktycznego wykonanego zadania z dokumentami przedłożonymi wraz z wnioskiem o rozliczenie dotacji, obejmuje okres do 5 lat, licząc od końcowej daty realizacji zadania, o której mowa w § 2 ust. 2 pkt 2 niniejszej umowy. Z uwagi na ograniczone możliwości kadrowe oraz inne obowiązki wykonywane przez dwóch pracowników odpowiedzialnych za to zadanie, zaplanowane kontrole dotacji celowych zostały zrealizowane w 43,28%. Kontrole planowane i realizowane są sukcesywnie w miarę możliwości czasowych i kadrowych.”

(dowód: akta kontroli str. 589-637, 932-934)

Prezydent Miasta Radomia wyjaśnił, iż: „Zarzut nieprzeprowadzenia kontroli wykorzystania dotacji celowych na dofinansowanie zadania związanego z wymianą systemów ogrzewania węglowego na ekologiczne na lata 2015-2017 (do dnia 30 września) jest niezasadny, gdyż w okresie od początku roku do listopada 2017 r. odbywał się nabór, podpisywanie i rozliczanie umów o dotacje, a stan osobowy nie pozwalał na realizację również w tym okresie kontroli. Zgodnie z zapisami zawartymi w umowie o dotację, kontrole wykorzystania dotacji Gmina może przeprowadzić w okresie 5 lat od dnia podpisania umowy i takie kontrole zostaną przeprowadzone w tym okresie czasowym.”

NIK nie kwestionuje, że kontrole wykorzystania przedmiotowych dotacji mogą być przeprowadzone w okresie 5 lat od dnia podpisania umowy, co nie zmienia jednak faktu, iż w każdym roku ustalano plany kontroli, które następnie nie były w pełni wykonane. Brak odpowiednich zasobów kadrowych, tj. okoliczność na którą powołuje się Dyrektor WOŚiR,

powinien być brany pod uwagę przy określaniu planów kontroli, a nie traktowany jako uzasadnienie niewykonania planu.

(dowód: akta kontroli str. 589-931, 3338-3348)

Ocena cząstkowa

NIK negatywnie ocenia sfinansowanie ze środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska kosztów (całkowitych lub częściowych) realizacji 11 zadań na łączną kwotę 3.313,2 tys. zł (co stanowiło 25,2% wydatków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska), które nie mieściły się w katalogu zadań wymienionych w art. 403 ust. 1 i 2 POŚ oraz zakwalifikowanie sześciu zadań sfinansowanych środkami z opłat i kar za korzystanie ze środowiska na łączną kwotę 730,1 tys. zł do niewłaściwych kategorii zadań, o których mowa w art. 400a ust. 1 w związku z art. 403 ust. 1 i 2 POŚ.

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

Zgodnie z wymogami kolejnych rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej: na rok 2014 z dnia 9 sierpnia 2013 r.²⁴, na rok 2015 z dnia 27 sierpnia 2014 r.²⁵ oraz na rok 2016 z dnia 21 lipca 2015 r.²⁶ w Urzędzie sporządzano i przekazywano do właściwego urzędu marszałkowskiego sprawozdania OŚ-4g i OŚ-4p odpowiednio dla gminy i powiatu.

Według wyjaśnień Dyrektora WOSiR „Miasto Radom posiada status miasta na prawach powiatu w myśl art. 91 ustawy o samorządzie powiatowym. Art. 92 tej ustawy stanowi, że miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu. Organem wykonawczym jest zatem prezydent miasta, który realizuje zadania zarówno gminy, jak i powiatu (jako starosta). Taki podział kompetencji uzasadnia konstrukcję budżetu, co ma odzwierciedlenie w sprawozdawczości z podziałem na OŚ-4p i OŚ-4g. Taki podział wynika z przywołanych wyżej przepisów prawa.”.

(dowód: akta kontroli str. 6-10, 935-938)

Ewidencja księgowa prowadzona była w sposób umożliwiający identyfikację źródeł dochodów budżetu gminy/powiatu pochodzących z opłat i kar środowiskowych, w tym dochodów z opłat i kar za korzystanie ze środowiska (tj. wskazanych w art. 402 ust. 4, 5 i 6 ustawy POŚ). W Zakładowym Planie Kont, stanowiącym jeden z elementów polityki rachunkowości, zapewniono wyodrębnienie, na poziomie analitycznym właściwego konta, dochodów z ww. tytułu.

(dowód: akta kontroli str. 1277-1425, 1568-1582, 1595-1732)

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 zagranicznych²⁷.

(dowód: akta kontroli str. 1277-1424, 1568-1582, 1595-1732)

Wydatki na ochronę 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.

Analiza charakteru wydatków określonych w 24 dowodach księgowych wykazała, że zostały one zakwalifikowane do właściwych podziałek klasyfikacji budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 297-310, 357-358, 436-439, 680, 711, 731, 783, 895-899, 930, 939-946, 1426-1527, 1535-1562, 1595-1732)

²⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 1159, ze zm.

²⁵ Dz. U. z 2014 r. poz. 1330, ze zm.

²⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 11304, ze zm.

²⁷ Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.

Prezydent Miasta Radomia wyjaśnił, że: „Kwotę wykorzystanych środków z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska jaką dysponowała Gmina Miasta Radomia w danym roku, określano poprzez przypisywanie nakładów poszczególnych zadań, których merytoryczny przedmiot zamówienia odpowiadał katalogowi zadań zakwalifikowanych zgodnie z art. 403 ust 1-2 ustawy Prawo ochrony środowiska. W pierwszej kolejności wybierano zadania realizowane przez Wydział Ochrony Środowiska i Rolnictwa Urzędu Miejskiego w Radomiu, a następnie zadania realizowane przez pozostałe jednostki organizacyjne, których zakres merytoryczny kwalifikował je do przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska. Na tej podstawie sporządzano sprawozdania statystyczne OŚ-4g i OŚ-4p za lata 2014-2016.”

(dowód: akta kontroli str. 1277-1281, 1595-1732, 3343-3348)

W sprawozdaniach OŚ-4g²⁸ oraz OŚ-4p²⁹ za 2014 r., 2015 r., 2016 r. stan środków budżetu gminy/powiatu na początek oraz na koniec okresu sprawozdawczego był we wszystkich wskazanych powyżej latach ujemny, tj. wynosił odpowiednio;

- zgodnie ze sprawozdaniem OŚ-4g: 3.223,0 tys. zł na początek i koniec 2014 r., 2015 r., 2016 r.;
- zgodnie ze sprawozdaniem OŚ-4p: 2.707,9 tys. zł na początek 2014 r. oraz 2.379,0 tys. zł na koniec 2014 r.; 2.379,0 tys. zł na początek i koniec 2015 r. oraz 2016 r.

W sprawozdaniach OŚ-4g oraz OŚ-4p ujemny stan środków budżetu gminy/powiatu na koniec okresu sprawozdawczego utrzymuje się od 2011 r. kiedy to wykazano: zgodnie ze sprawozdaniem OŚ-4g kwotę: 566,9 tys. zł oraz zgodnie ze sprawozdaniem OŚ-4p kwotę: 2.920,9 tys. zł.

Z przekazanej kontrolującym dokumentacji wynika, że Departament Ochrony Środowiska w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego zwracał uwagę, że nie można wykazywać ujemnego stanu środków na koniec okresu sprawozdawczego.

(dowód: akta kontroli str. 3241-3323)

Sprawozdania OŚ-4g i OŚ-4p i załącznik nr 1 do tych sprawozdań – za każdy rok okresu objętego kontrolą (2014–2016) – przekazano wszystkim wymaganim organom i instytucjom w terminach określonych w przepisach.

(dowód: akta kontroli str. 460)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W wyniku kontroli 24 dowodów księgowych na łączną kwotę 1.565,1 tys. zł stwierdzono, że nie wskazywano w nich miesiąca ujęcia dowodu w księgach rachunkowych.

Było to niezgodne z art. 21 ust. 1, pkt 6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³⁰, który stanowi iż dowód księgowy powinien zawierać co najmniej m.in.: stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja), podpis osoby odpowiedzialnej za te wskazania.

Dyrektor Wydziału Księgowości Urzędu – Główny Księgowy wyjaśnił, że: „Rzeczywiście na tych dowodach księgowych brak jest wskazania miesiąca, kiedy dowód księgowy został ujęty w księgach rachunkowych jednostki. Wynika to z powodu stosowania nieprawidłowego stempla do dekretacji dowodów księgowych jednostki, a część pracowników wydziału księgowości nie uzupełniała ich opisu stosownie do wymogów art. 21 ust 1 pkt. 6 ustawy o rachunkowości. Obecnie zleciłem już wykonanie poprawnego stempla, który wymuszał będzie podawanie wszystkich niezbędnych danych przy dekretacji dowodów księgowych.”

²⁸ Sprawozdanie z gospodarowania dochodami budżetu gminy pochodzącymi z opłat i kar środowiskowych przeznaczonymi na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

²⁹ Sprawozdanie z gospodarowania dochodami budżetu powiatu pochodzącymi z opłat i kar środowiskowych przeznaczonymi na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

³⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 1047, ze zm.

Odnosnie do braku śladu rewizyjnego dokonania kontroli kompletności i prawidłowości wskazanego przez właściwego rzeczowo pracownika sposobu ujęcia w księgach rachunkowych dowodów księgowych jakimi są faktury, należy zauważyć że kontrola taka powinna być dokonywana przez głównego księgowego. Bowiem to główny księgowy jest odpowiedzialny za prowadzenie rachunkowości, a tym samym za prawidłowość ujęcia danego dowodu księgowego w księgach rachunkowych.

W ocenie NIK, fakt niezakwestionowania przez głównego księgowego kompletności i rzetelności faktur wskazuje na niewystarczające dokonywanie wstępnej kontroli kompletności dowodów księgowych i tym samym stanowi naruszenie art. 54 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym główny księgowy ponosi odpowiedzialność w zakresie prowadzenia rachunkowości jednostki i dokonywania wstępnej kontroli kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych.

Dyrektor Wydziału Księgowości Urzędu – Główny Księgowy wyjaśnił: „Zarzut ten uważam również za nieuzasadniony. Dowodem dokonania przez głównego księgowego wstępnej kontroli dokumentów, dotyczących operacji gospodarczych i finansowych, w tym ich kompletności, jest jego podpis złożony na dokumentach dotyczących danej operacji – tak stanowi przepis art. 54 ust 3 ustawy o rachunkowości. Kontrola nie wykazała – jak dotychczas – brak podpisu głównego księgowego jednostki lub innej osoby upoważnionej, potwierdzającej dokonanie kontroli wstępnej przedmiotowych dowodów księgowych. Jednocześnie złożenie podpisu przez głównego księgowego – zgodnie z tym przepisem ustawy - oznacza, że nie zgłasza on zastrzeżeń do:

- przedstawionej przez właściwych rzeczowo pracowników oceny prawidłowości operacji i jej zgodności z prawem
- kompletności oraz formalno-rachunkowej rzetelności i prawidłowości dokumentów dotyczących tej operacji.

Kontrola zatem kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych spoczywa przede wszystkim na pracownikach jednostki, którzy są właściwi rzeczowo w sprawie, tj. prowadzą merytorycznie sprawy, których dokument dotyczy. Sprawdzenie przez nich dowodu pod względem merytorycznym oznacza, że dokument został wystawiony przez właściwą jednostkę, a następnie zbadano, czy zawarte w dokumencie dane są zgodne ze stanem rzeczywistym oraz czy wyrażona w dowodzie operacja była celowa z punktu widzenia realizowanych zadań przez jednostkę, a także zgodna z obowiązującymi w tym zakresie przepisami i planem finansowym jednostki, a jeśli dokument księgowy wynika z zawartej uprzednio umowy, zamówienia lub porozumienia - czy sporządzony on został również zgodnie z warunkami ustalonymi w tych dokumentach.

Oprócz powyższego każdy dokument księgowy, w szczególności dotyczący wydatków budżetowych, poddany jest kontroli pod względem formalno-rachunkowym oraz zgodności z aktualnym planem finansowym jednostki. Kontroli tej dokonują pracownicy Wydziału Księgowości Urzędu, zgodnie z przydzielonym im zakresem działania stanowiska pracy, podczas której sprawdzają czy dokument odpowiada stawianym mu wymogom co do formy i treści tj. czy zawiera niezbędne dane, określone przepisami, czy jest sporządzony na odpowiednim formularzu, nie wykazuje śladów niedozwolonych poprawek, nie zawiera błędów arytmetycznych w obliczeniach itd., a także czy został właściwie (jasno i wyczerpująco) opisany przez komórkę merytoryczną w sprawie oraz czy zobowiązania z niego wynikające mieszczą się w aktualnym planie finansowym jednostki.

Po tak dokonanych kontrolach przez pracowników jednostki oraz prawidłowym opisanie każdego dokumentu, główny księgowy ma „trochę ułatwioną” kontrolę wstępną, chociaż występują także przypadki zwrotu dokumentu – przed jego podpisaniem – pracownikom do uzupełnienia opisu lub dodatkowego wyjaśnienia niektórych spraw z nim związanych, a w niektórych przypadkach żądania takie kierowane są na piśmie.

W świetle powyższego brak jest – moim zdaniem – podstaw do twierdzenia o braku sprawowania wstępnej kontroli dokumentów przez głównego księgowego jednostki”.

(dowód: akta kontroli str. 297-310, 357-358, 436-439, 680, 711, 731, 783, 895-899, 930, 939-946, 1526-1527, 1563-1567)

2. W okresie objętym kontrolą sprawozdania OŚ-4g i OŚ-4p sporządzano nierzetelnie. I tak:
- w sprawozdaniach tych wykazywano wydatki ogółem ze środków z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska wyższe niż pula środków dostępnych w danym roku³¹, co prowadziło do wykazywania ujemnego stanu środków na koniec okresu sprawozdawczego. Stanowiło to konsekwencję podawania w sprawozdaniach w części dotyczącej rozliczenia środków z opłat i kar środowiskowych kwot wydatków, których źródłem finansowania były również inne środki niż te pochodzące z opłat i kar środowiskowych (w tym z opłat i kar za korzystanie ze środowiska). Zgodnie z układem sprawozdania część wydatków przewyższająca pulę dostępnych w danym roku środków z opłat i kar powinna być wykazana w rubryce oznaczonej jako „Wydatki na ochronę środowiska i gospodarkę wodną ze środków innych niż wpływy z opłat i kar środowiskowych”.

Odnosząc się do ujemnego stanu środków na koniec okresu sprawozdawczego Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że „Wysokość środków finansowych ponoszonych na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o których mowa w art. 403 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska w znacznym stopniu przewyższają wysokość wpływów z opłat i kar za korzystanie ze środowiska wskazanych w wierszu 2 sprawozdania OŚ-4g i OŚ-4p za lata 2014, 2015 oraz 2016, jakimi dysponowała Gmina. W związku z tym, po wprowadzeniu wpływów z opłat i kar środowiskowych oraz części wydatków poniesionych na zadania, o których mowa w art. 403 ust. 1 oraz dokonaniu obliczeń wskazanych w wierszu: 15 - OŚ-4p za 2014 r. i 2015 r., 16 - OŚ-4g za 2014 r. i 2015 r., 17 - OŚ-4g i OŚ-4p za 2016 r. stan środków budżetu pochodzących z opłat i kar środowiskowych na początku i końcu okresu sprawozdawczego był ujemny. Pierwszy ujemny wynik wykazano w sprawozdaniu za 2011 r. Taki sposób obliczania i wskazywania końcowego wyniku sprawozdania został uzgodniony z Panią (...) – Departament Ochrony Środowiska w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego. Pracownik Wydziału sporządzający sprawozdania w przypadku wątpliwości kontaktuje się na bieżąco telefonicznie z ww. osobą W załączeniu przekazuję kopię notatki służbowej sporządzonej z powyższych ustaleń.”.

Zdaniem NIK, przywołane wyjaśnienia nie mają uzasadnienia w stanie faktycznym. Bowiem poniesienie wydatków w kwotach przekraczających dostępną pulę środków z opłat i kar środowiskowych (w tym z opłat i kar za korzystanie ze środowiska) oznacza, że finansowano je środkami z innych źródeł. W przeciwnym wypadku jeżeli koszty zadań byłyby wyższe niż pula dostępnych środków nie wystąpiłyby wydatki tylko zobowiązania. Ponadto twierdzenie składającego wyjaśnienia, iż taki sposób obliczania i wskazywania końcowego wyniku sprawozdania został uzgodniony z Urzędem Marszałkowskim nie znajduje potwierdzenia w przekazanej kontrolującym dokumentacji, z której wynika, że Departament Ochrony Środowiska w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego zwracał uwagę, że nie można wykazywać ujemnego stanu środków na koniec okresu sprawozdawczego.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że: „Układ i szczegółowość danych zawartych w budżecie jednostki samorządu terytorialnego określone są w art. 235 i art. 236 ustawy o finansach publicznych. Konstrukcja uchwały budżetowej nie przewiduje prezentacji źródeł finansowania wydatków. W myśl art. 42 ust. 2 ww. ustawy, środki publiczne pochodzące z poszczególnych tytułów nie mogą być przeznaczone na imienne finansowanie wymienionych wydatków. Zasady te dotyczą również środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska. Zatem w sprawozdaniach OŚ-4g i OŚ-4p za lata 2014–2016 wykazano wszystkie zadania zrealizowane przez gminę w zakresie ochrony środowiska w danym roku, co w odniesieniu do wysokości wpływów z tytułu opłat i kar

³¹ Pula środków rozumiana jako suma wpływów z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska.

dało wynik ujemny. (...) taki sposób obliczenia uzgodniono w Departamentem Ochrony Środowiska U.M.W.M. Sprawozdania za poszczególne lata nie były zwracane przez ww. Urząd do korekty, jak również nie posiadamy żadnej korespondencji, że są sporządzane niewłaściwie. Nadgorliwością z naszej strony było wykazywanie wszystkich zadań w celu pokazania wartości ponoszonych przez gminę nakładów na przedsięwzięcia związane z ochroną środowiska. Niezależnie od powyższego, słuszną wydaje się sugestia, aby w przedmiotowych sprawozdaniach wykazywać tylko część zadań, które zbilansują poniesione na nie wydatki z wpływami z tytułu opłat i kar. Taką zasadę wprowadzimy przy sporządzaniu sprawozdań w kolejnych latach.”.

NIK ponownie wskazuje, że składający wyjaśnienia powołuje się jedynie na niepełne brzmienie art. 42 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Przywołany przepis co prawda stanowi, że środki publiczne pochodzące z poszczególnych tytułów nie mogą być przeznaczane na finansowanie imiennie wymienionych wydatków, jednak z zastrzeżeniem, że nie dotyczy to sytuacji gdy odrębne ustawy stanowią inaczej. W przypadku środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska ustawą taką jest ustawa POŚ, która w art. 403 ust. 1 i 2 wskazuje zadania na jakie powinny być przeznaczone wpływy z tytułu opłat i kar.

- w sprawozdaniach OŚ-4g oraz OŚ-4p za 2014 r., 2015 r., 2016 r. w wierszu *Wydatki na ochronę środowiska i gospodarkę wodną ze środków innych niż wpływy z opłat i kar środowiskowych*³² uwzględniano wyłącznie środki własne gminy/powiatu, pomimo że z objaśnień szczegółowych do formularzy OŚ-4g oraz OŚ-4p³³ wynika, iż wiersz ten określa inne wydatki gminy/powiatu na ochronę środowiska i gospodarkę wodną z budżetu ogólnego (z innych środków niż określone w wierszu 1 i 2 sprawozdania). Wskazana w tym wierszu kwota w sprawozdaniach za 2014 r., 2015 r. oraz 2016 r. nie uwzględniała:

- 1) (w OŚ-4g) środków pochodzących z innych źródeł (np. z wfośigw, NFOŚiGW, środków z UE), tj. kwoty 23.676,5 tys. zł w 2014 r., kwoty 5.320,9 tys. zł w 2015 r., kwoty 918,4 tys. zł w 2016 r.;
- 2) (w OŚ-4p) wpływów wskazanych przez powiat/gminę w wierszu 6 sprawozdania za 2014 r. i 2015 r. oraz w wierszu 7 sprawozdania za 2016 r., tj. kwot: 47,2 tys. zł (w 2014 r.), 23,1 tys. zł (w 2015 r.), 3,3 tys. zł (w 2016 r.);
- 3) (w OŚ-4g i OŚ-4p) wydatków finansowanych z innych środków, których wartość stanowiła część wydatków przewyższających pulę dostępnych w danym roku środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, co skutkowało wykazywaniem na koniec okresu sprawozdawczego ujemnego stanu środków z ww. tytułu w budżecie gminy/powiatu. Kwoty te wyniosły odpowiednio: 3.223,0 tys. zł w sprawozdaniu OŚ-4g za 2014 r., 2015 r., 2016 r., a w przypadku sprawozdania OŚ-4p: 2.379,0 tys. zł w 2014 r.; 2.379,0 tys. zł w 2015 r. i 2016 r.

Dyrektor Wydziału Ochrony Środowiska i Rolnictwa wyjaśniła, że „Przepisy regulujące przedmiotową sprawozdawczość nie precyzują jakiego rodzaju inne źródła winny być uwzględnione w wierszu „Wydatki na ochronę środowiska i gospodarkę wodną ze środków innych niż wpływy z opłat i kar środowiskowych” sprawozdań za okres 2014 – 2016. (...) sugestia, że w tym wierszu powinny być wskazane środki pochodzące, m. in. z WFOŚiGW, NFOŚiGW, czy UE uznajemy za uzasadnioną. W kolejnych latach sprawozdawczych jednostki i komórki organizacyjne urzędu pozyskujące takiego rodzaju środki zostaną zobowiązane do ich wykazywania w informacjach przekazywanych do Wydziału i zostaną uwzględnione w sporządzanych przez Wydział sprawozdaniach.”.

³² Odpowiednio wiersz 17 w OŚ-4g za rok 2014 i 2015 oraz wiersz 18 w OŚ-4g za rok 2016; wiersz 16 w OŚ-4p za rok 2014 i 2015 oraz wiersz 18 w OŚ-4p za rok 2016

³³ Zawartych w rozporządzeniach 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 (...): za rok 2013 (z dnia 13.09.2013 r., Dz. U. z 2013 r. poz. 1223 ze zm.), za rok 2014 (z dnia 5.02.2014 r.; Dz. U. z 2014 r. poz. 415, ze zm.), za rok 2015 (z dnia 18.03.2015 r.; Dz. U. z 2015 r. poz. 561 ze zm.), za rok 2016 (z dnia 15.03.2016 r.; Dz. U. z 2016 r. poz. 460 ze zm.).

- w sprawozdaniu OŚ-4p za rok 2014 wskazana w wierszu 6 kwota wydatków ogółem 279,2 tys. zł nie stanowi sumy wierszy 7 oraz 8. Ponadto podana w sprawozdaniu kwota wydatków jest sprzeczna z przekazaną kontrolerom informacją nt. wysokości wydatków poniesionych w 2014 r. na ochronę środowiska i gospodarkę wodną z puli środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska – kontrolerom wskazano kwotę 559,7 tys. zł oraz kwotę 47,2 tys. zł z innych wpływów.

Dyrektor Wydziału Ochrony Środowiska i Rolnictwa wyjaśniła, że „Przy sporządzaniu korekty sprawozdania OŚ-4p zmieniono wartość kwoty w wierszach: 9, 9.1, 13, 13.1, natomiast przez niedopatrzenie nie dokonano zmiany w wierszu 6 tego sprawozdania. Z uwagi na to, że Gmina realizuje zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej w kwotach znacznie przewyższających wpływy z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska, w celu uniknięcia ciągle zwiększającej się kwoty ujemnej w sprawozdaniach - część wydatków ze środków pochodzących z opłat i kar wykazano w ostatniej pozycji sprawozdania, tj. wiersz 16 – ze środków innych niż z opłat i kar, o których mowa w wierszu 2. W rzeczywistości cała kwota wykazana w wierszu 2 jest wydatkowana na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.”

Prezydent Miasta wyjaśnił, że: „Wykazanie ujemnego stanu środków na koniec okresu sprawozdawczego nie można uznać za podstawę sformułowania o nierzetelnym sporządzaniu sprawozdań OŚ-4g i OŚ-4p, ponieważ nie było celowym wprowadzenie w błąd odbiorcy tych sprawozdań (...).”

Opisane powyżej nieprawidłowości w sporządzonych sprawozdaniach oznaczają, że nie został zrealizowany wniosek pokontrolny NIK o rzetelne sporządzanie sprawozdań z gospodarowania dochodami budżetu gminy/powiatu pochodzącymi z opłat i kar środowiskowych przeznaczonych na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

(dowód: akta kontroli str. 3241-3334, 3338-3348)

Uwagi do badanej działalności

1. W załączniku nr 1 do sprawozdania OŚ-4g, dotyczącym obliczenia nadwyżki dochodów budżetu gminy pochodzącej z opłat i kar środowiskowych podlegającej przekazaniu na rzecz Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, w wierszu dochód budżetu gminy (rozumiany jako dochód pochodzący z opłat i kar środowiskowych, o których mowa w art. 402 ust. 4-6 ustawy POŚ) nie uwzględniono wpływów (z opłat i kar) za usuwanie drzew i krzewów, tj. kwoty 5,9 tys. zł w 2014 r., 2,1 tys. zł w 2015 r., 1,1 tys. zł w 2016 r.

Dyrektor Wydziału Ochrony Środowiska i Rolnictwa wyjaśniła, że „Inspektor sporządzający załącznik nr 1 do sprawozdań oŚ-4g i OŚ-4p za lata 2014, 2015 oraz 2016 błędnie przyjął kwotę pochodzącą tylko z opłat, zamiast uwzględnić dochód w całości z wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust 4-6 ww. ustawy POŚ. Powyższe nie miało wpływu na wynik końcowy sprawozdania.”

NIK zwraca uwagę, że nieuwzględnienie w sprawozdaniach ww. wpływów faktycznie nie miało wpływu na wynik końcowy sprawozdania, jednak w przypadku nieuwzględniania w kolejnych sprawozdaniach wszystkich danych, zgodnie z objaśnieniami szczegółowymi do formularzy OŚ-4g oraz OŚ-4p, powstaje ryzyko nieprawidłowego obliczenia kwoty nadwyżki.

2. NIK zwraca uwagę na ryzyko związane z przyjętą w Urzędzie metodą identyfikacji wydatków finansowanych ze środków pochodzących z opłat i kar środowiskowych. Zdaniem NIK nie eliminuje ona możliwości popełnienia błędu polegającego na nieuwzględnieniu w sprawozdaniu OŚ-4p wszystkich wydatków finansowanych ze środków pochodzących z opłat i kar środowiskowych i dodatkowo utrudnia sprawowanie kontroli zarządczej w zakresie weryfikacji pod tym kątem rzetelności sporządzonego sprawozdania.

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK sporządzone w Urzędzie w latach 2014–2017 sprawozdania z gospodarowania dochodami budżetu gminy/powiatu pochodzącymi z opłat i kar środowiskowych przeznaczonymi na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej (OŚ-4g/OŚ-4p) były nierzetelne.

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 Kontroli³⁴, wnosi o:

- 1) wyeliminowanie przypadków wydatkowania środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska na zadania niewymienione w art. 403 ust. 1 i 2 ustawy – *Prawo ochrony środowiska*;
- 2) kwalifikowanie zadań finansowanych środkami z opłat i kar za korzystanie ze środowiska do właściwych kategorii zadań, o których mowa w art. 400a ust. 1 w związku z art. 403 ust. 1 i 2 ustawy – *Prawo ochrony środowiska*;
- 3) zapewnienie bieżącej kontroli dowodów księgowych;
- 4) zapewnienie pełnej realizacji planów kontroli umów dotacji.

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 Departamentu Środowiska Najwyższej Izby Kontroli.

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 14 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.

Warszawa, dnia 6 grudnia 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska

Dyrektor
Anna Krzywicka

Kontroler:

Maria Kowalska
główny specjalista k.p.

DYREKTOR
Departamentu Środowiska

Anna Krzywicka

³⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.