



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.029.01.2017  
P/17/050

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/050 – Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej przez powiaty i gminy
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Ryszard Kokociński, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/151/2017 z dnia 25 września 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-3)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Suchym Lesie, ul. Szkolna 13, 62-002 Suchy Las (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grzegorz Wojtera, Wójt Gminy Suchy Las od 1998 roku (dalej: Wójt) (dowód: akta kontroli str.4-7)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>1</sup> mimo stwierdzonych nieprawidłowości, finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej przez Gminę Suchy Las (dalej: Gmina) w latach 2014-2017 (do 30 września 2017 r.)<sup>2</sup>.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Pochodzące z opłat za korzystanie ze środowiska środki, o których mowa w art. 273 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>3</sup> (dalej: Poś), w całości przeznaczano na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Sprzyjało to poprawie stanu środowiska oraz warunków życia mieszkańców Gminy. Środki te wydatkowano w oparciu o uchwały budżetowe, zgodnie z planami finansowymi, na zadania własne Gminy mieszczące się w zamkniętym katalogu z art. 403 ust. 2 Poś. Określoną w art. 404 ust. 1 Poś nadwyżkę dochodów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska, (dalej: nadwyżka dochodów), Gmina terminowo przekazywała do wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (dalej: wfośigw). Ewidencja księgową prowadzona była w sposób umożliwiający identyfikację źródeł dochodów uzyskiwanych z opłat za korzystanie ze środowiska, a także ustalenie wydatków dokonanych z tych środków.

Zbadane cztery zamówienia publiczne związane z finansowaniem ochrony środowiska i gospodarki wodnej - w zakresie objętym badaniem - zostały udzielone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>4</sup>.

Sprawozdania OŚ-4g<sup>5</sup> były sporządzane terminowo, jednakże te złożone za lata 2015 i 2016 zawierały nierzetelne dane. Stwierdzono także nieprawidłowe ustalenie wysokości nadwyżki dochodów za rok 2015.

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

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

<sup>3</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm., dalej: Poś.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, (dalej: pzp)

<sup>5</sup> Sprawozdanie z gospodarowania dochodami budżetu gminy pochodzącymi z opłat i kar środowiskowych, przeznaczonymi na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Zadania związane z finansowaniem ochrony środowiska i gospodarki wodnej były uwzględnione w obowiązujących w Urzędzie procedurach kontroli zarządczej<sup>6</sup>.  
(dowód: akta kontroli str. 49-115)

1.2. W obszarach związanych z finansowaniem ochrony środowiska i gospodarki wodnej corocznie identyfikowano występujące ryzyka, prowadzono ich analizę i składano Wójtowi stosowne sprawozdanie. Zidentyfikowane ryzyka, obejmowały m.in. nieprawidłowe wydatkowanie środków z opłat za korzystanie ze środowiska, nie obejmowały natomiast występowania potencjalnych nieprawidłowości w sferze sprawozdawczości statystycznej.

(dowód: akta kontroli str. 90-114)

1.3. Zadania z zakresu finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowali pracownicy Referatu Ochrony Środowiska Urzędu (dalej: Referat), którym w kartach opisu stanowiska pracy przypisano sprawy związane z finansowaniem ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

(dowód: akta kontroli str. 36-37 i 119-134)

1.4. Skuteczność kontroli zarządczej, w obszarze związanym z finansowaniem ochrony środowiska i gospodarki wodnej, monitorował Kierownik Referatu oraz służby finansowo-księgowo Urzędu poprzez bieżącą analizę zakresu wydatkowanych środków za korzystanie ze środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 90-114)

1.5. W strukturze organizacyjnej Urzędu wyodrębniono stanowisko pracy odpowiedzialne za prowadzenie audytu wewnętrznego.<sup>7</sup>

(dowód: akta kontroli str. 40)

1.6. Zadania z zakresu finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w kontrolowanym okresie, nie były objęte badaniem przez audytora wewnętrznego, komisję rewizyjną oraz komisję rady, właściwą ds. ochrony środowiska. Nie prowadzono w tym zakresie odrębnej kontroli wewnętrznej.

(dowód: akta kontroli str. 117)

Zastępca Wójta wyjaśnił, że finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie zostało objęte audytem wewnętrznym, gdyż analiza ryzyka wskazywała inne obszary działalności, które zgodnie z planem audytu zostały zrealizowane. Ponadto podał, że bieżącą kontrolę sprawował Kierownik Referatu w porozumieniu ze służbami finansowo-księgowymi Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 431)

1.7. Regionalna Izba Obrachunkowa, w latach 2014-2017 (do końca września 2017 r.), nie kontrolowała finansowania przez Gminę zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Kontrolę wydatkowania środków w tym zakresie przeprowadził w 2014 r. wfośigw, który nie stwierdził nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych przez Gminę na budowę kanalizacji sanitarnej w Biedrusku.

(dowód: akta kontroli str. 116,454-456)

<sup>6</sup> Zarządzenie nr 15/2011 z 28 lipca 2011 r. w sprawie ustalenia zasad i organizacji kontroli zarządczej w Urzędzie oraz zarządzenie nr 16/2011 z 28 lipca 2011 r. w sprawie wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem.

<sup>7</sup> Urząd zatrudnia audytora w wymiarze na 3/5 etatu.

1.8. W Strategii Rozwoju Gminy na lata 2013-2022, Diagnozie stanu rozwoju społeczno-gospodarczego Gminy<sup>8</sup> oraz w Gminnym Programie Ochrony Środowiska na lata 2014-2017<sup>9</sup>, określono cele i zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Cele te uszczegóławiano w wieloletnich prognozach finansowych obowiązujących na podstawie uchwał Rady Gminy. Gminny program ochrony środowiska uzyskał pozytywną opinię organu wykonawczego powiatu<sup>10</sup> i został przyjęty do realizacji uchwałą Rady Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 135-291)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK wskazuje, że w procedurach kontroli zarządczej nie zostały określone ryzyka związane z możliwością nieprawidłowego sporządzania sprawozdań statystycznych, m.in. dotyczących wydatków na ochronę środowiska i gospodarki wodnej. Uzupełnienie procedur w tym zakresie miałyby pozytywny wpływ na osiąganie celów kontroli zarządczej, w szczególności w zakresie wiarygodności sprawozdań, co jest istotne w świetle nieprawidłowości opisanych w pkt III.4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 298-319)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie ustalenie i stosowanie zasad finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

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

Opis stanu  
faktycznego

2.1. Środki pochodzące z likwidowanego gminnego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (dalej: gfośigw), w wysokości 795,4 tys. zł, włączono w 2010 r. do dochodów budżetu Gminy, z przeznaczeniem na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

(dowód: akta kontroli str. 292-297)

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że Urząd nie jest w posiadaniu dokumentów księgowych dotyczących wydatkowania środków pochodzących z likwidacji gfośigw, ponieważ zgodnie z odrębnymi przepisami dokumentacja księgowa przechowywana jest przez okres pięciu lat i została przekazana do brakowania, a jednocześnie w Urzędzie dokonano zmiany systemu informatycznego. Ponadto wskazała, że nie występowały należności z tytułu przychodów gfośigw, ponieważ stanowiły one kategorię dochodu nieprzypisanego i nie było dokumentu będącego podstawą księgowania należności. Zobowiązania gfośigw zostały uregulowane do 31 grudnia 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 812)

2.2. W okresie objętym kontrolą Gmina uzyskiwała wpływy z opłat za korzystanie ze środowiska<sup>11</sup>, które wynosiły: w 2010 r. - 1.706,5 tys. zł, w 2011 r. - 1.306,2 tys. zł, w 2012 r. - 1.166,5 tys. zł, w 2013 r. - 496,6 tys. zł, w 2014 r. - 2.595,8 tys. zł, w 2015 r. - 4.472,5 tys. zł, w 2016 r. - 3.142,6 tys. zł oraz w 2017 r. (do końca września) 67,1 tys. zł.

W latach 2010-2017 r. Gmina nie uzyskiwała wpływów z tytułu kar za przekroczenie lub naruszenie warunków korzystania ze środowiska<sup>12</sup> ani opłat i kar za usunięcie drzew i krzewów<sup>13</sup>.

<sup>8</sup> Marzec 2013 r.

<sup>9</sup> Z perspektywą na lata 2018-2021.

<sup>10</sup> Uchwała nr 2695/2014 Zarządu Powiatu Poznańskiego z 27 czerwca 2014 r.

<sup>11</sup> O których mowa w art. 272 pkt 1 i art. 273 ust. 1 POŚ.

<sup>12</sup> O których mowa w art. 273 ust. 2 POŚ.

<sup>13</sup> O których mowa w art. 84-89 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2016 r. poz. 2134, ze zm.).

Roczny dochód Gminy w latach 2010-2016 wynosił od 90 do 121 mln zł, z tego wpływy z opłat za korzystanie ze środowiska stanowiły od 0,57% do 3,9%. Wpływy z opłat w 2017 r. (do 30 września) stanowiły 0,10% tego dochodu.

(dowód: akta kontroli str. 326, 370-401,495)

Kierownik Referatu wyjaśnił, że spadek dochodów Gminy z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska w 2013 r. spowodowany był zmianą Poś w zakresie terminów przekazywania środków (z półrocznego na roczny) oraz zmianą ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>14</sup>, którą wprowadzono nowe rozwiązania w zakresie gospodarki odpadami. Niskie wpływy w 2017 r. były spowodowane uruchomieniem spalarni odpadów komunalnych w Poznaniu wskazanej w wojewódzkim „Planie gospodarki odpadami”, jako regionalna instalacja przetwarzania odpadów komunalnych z Regionu II<sup>15</sup>, przy jednoczesnym, obowiązującym od 1 stycznia 2016 r., zakazie składowania zmieszanych odpadów komunalnych na składowisku odpadów zlokalizowanym w Suchym Lesie<sup>16</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 325)

2.3. Zgodnie z art. 404 ust. 1 i 3 Poś Gmina, do 15 sierpnia roku następującego po danym roku budżetowym, przekazała do wójtów nadwyżkę dochodów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska uzyskanych w 2014, 2015 i 2016 r., wynoszącą odpowiednio: 63,6 tys. zł, 2.109,1 tys. zł (po korekcie 2.046,1 tys. zł) oraz 881,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 327-330)

2.4. Nadwyżkę dochodów za lata 2014 i 2016 ustalono prawidłowo pod względem rachunkowym i wykazano w załączniku nr 1 do sprawozdania OŚ-4g.

Obliczenie nadwyżki następowało na podstawie danych ewidencyjnych osób zamieszkałych na terenie Gminy z uwzględnieniem wyłącznie wpływów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska, przy zastosowaniu średniej krajowej dochodu gmin, przypadającego na jednego mieszkańca w poszczególnych latach kontrolowanego okresu. Nadwyżkę dochodów za lata 2014-2016 ustalono w sposób przewidziany w załącznikach do rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej, na lata 2015-2017<sup>17</sup>. Do ustalenia ewentualnej nadwyżki za 2013 r. zastosowano dane o średniej krajowej dochodu budżetu gminy przypadających na jednego mieszkańca w 2013 r. W 2013 r. nadwyżka ta nie wystąpiła - dopuszczalny poziom dochodów budżetu Gminy ponad trzykrotnie przekraczał jej dochody z tytułu opłat i kar środowiskowych.

(dowód: akta kontroli str. 298-320, 327-330)

2.5. W poszczególnych latach okresu 2010-2016, Gmina dysponowała pulą środków pochodzących z opłat za korzystanie ze środowiska oraz z likwidowanego gminnego funduszu ochrony środowiska, w wysokości odpowiednio: 2.501,8 tys. zł; 1.306,2 tys. zł, 1.166,5 tys. zł, 496,6 tys. zł, 2.595,8 tys. zł, 4.409,0 tys. zł oraz 1.096,5 tys. zł. W 2017 r. (na dzień 30 września) Gmina nie dysponowała możliwymi

<sup>14</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1289.

<sup>15</sup> W którym znajduje się Gmina.

<sup>16</sup> Ograniczenie wynikające z rozporządzenia Ministra Gospodarki z 16 lipca 2015 r. w sprawie dopuszczania odpadów do składowania na składowiskach (Dz. U. poz. 1277).

<sup>17</sup> Odpowiednio z: 18 marca 2015 r. (Dz. U. poz. 561), 15 marca 2016 r. (Dz. U. poz. 460) i 14 marca 2017 r. (Dz. U. poz. 837). Załącznik nr 1 do sprawozdania OŚ-4g. Dalej: rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów.

do wykorzystania środkami z opłat, z uwagi na przekazanie do wfośigw nadwyżki dochodów za 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 330, 370,495)

2.6. W latach 2010-2017 (do 30 września 2017 r.) Gmina dysponowała wpływami innymi niż dochody z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska. W latach 2010, 2011, 2012 i 2013 gmina uzyskała pożyczkę z wfośigw w kwocie odpowiednio: 2.686 tys. zł, 1.050 tys. zł, 314 tys. zł oraz 711 tys. zł na budowę kanalizacji sanitarnej w siedmiu miejscowościach. Poza ww. środkami, na realizację zadań w zakresie budowy kanalizacji sanitarnych i deszczowych Gmina pozyskała: (1) w 2014 r. kredyt z linii preferencyjnej Europejskiego Banku Inwestycyjnego w kwocie 900 tys. zł oraz pożyczkę z wfośigw w kwocie 198 tys. zł; (2) w 2015 r. środki z budżetu Unii Europejskiej w kwocie 650 tys. zł oraz pożyczkę z wfośigw w kwocie 455 tys. zł; (3) w 2016 r. środki z budżetu UE w kwocie 534 tys. zł oraz pożyczkę z wfośigw w wys. 390 tys. zł.

Gmina nie dysponowała środkami pochodzącymi z wpływów wykazywanych w wierszu Lp. 6 sprawozdania OŚ-4g za lata 2014-2015 i w wierszu Lp. 7 sprawozdania za 2016 r. Nie dysponowała również wpływami wynikającymi z art. 362 ust. 3 Poś.

(dowód: akta kontroli str. 298-319, 485, 515a)

2.7. Na ochronę środowiska i gospodarkę wodną wydatkowano w poszczególnych latach okresu 2014-2017 (do 30 września 2017 r.)<sup>18</sup> odpowiednio: 8.790,4 tys. zł, 6.707,1 tys. zł, 8.429,4 tys. zł oraz 9.363,4 tys. zł<sup>19</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 495)

2.8. Środki uzyskiwane corocznie z opłat za korzystanie ze środowiska były wydatkowane w całości w tym samym roku.

(dowód: akta kontroli str. 306-310,497)

2.9. W latach 2014-2017 (do 30 września 2017 r.) nie występowały przypadki wydatkowania środków pochodzących z opłat za korzystanie ze środowiska na cele inne niż ochrona środowiska i gospodarka wodna. Środki te wydatkowano na cele wskazane w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 15, 21, 32 Poś, w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat, o których mowa w art. 402 ust. 4, 5 i 6 ww. ustawy, stanowiąca dochód budżetu Gminy, pomniejszonej o nadwyżkę przekazywaną do wfośigw.

(dowód: akta kontroli str.457-492,498-502)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Nadwyżkę dochodów za 2015 r. z tytułu opłat i kar, o której mowa w art. 404 ust. 1 Poś, zawyżono o kwotę 63.574 zł. Do nadwyżki za 2015 r.<sup>20</sup> wyliczonej na kwotę 2.046.114 zł dodano nadwyżkę zapłaconą za 2014 r., co było sprzeczne z zasadami określonymi w załączniku nr 1 do sprawozdania OŚ-4g<sup>21</sup>. Tak ustaloną kwotę nadwyżki w łącznej wysokości 2.109.688 zł, przekazano do wfośigw. W trakcie kontroli NIK Gmina zwróciła się do wfośigw o zwrot ww. kwoty ustalając wysokość nadwyżki za 2015 r. na 2.046 tys. zł (złożono korektę zał. nr 1 do sprawozdania OŚ-

<sup>18</sup> Według danych zawartych w sprawozdaniach OŚ-4g po korekcie.

<sup>19</sup> Środki pochodzące opłat za korzystanie ze środowiska; środki własne gminy i z innych źródeł np. kredytów.

<sup>20</sup> Obliczenie nadwyżki nastąpiło na podstawie danych ewidencyjnych osób zamieszkałych na terenie gminy z uwzględnieniem wyłącznie wpływów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska, przy zastosowaniu średniej krajowej dochodu gminy za 2015 r. przypadającej na jednego mieszkańca.

<sup>21</sup> „Obliczanie nadwyżki dochodów budżetu gminy pochodzących z opłat i kar środowiskowych podlegających przekazaniu na rzecz wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.” Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 marca 2015 r. (Dz. U. poz. 561).

4g<sup>22</sup>). W dniu 12 października 2017 r. wójsigw zwrócił Gminie nadpłaconą kwotę nadwyżki.

(dowód: akta kontroli str. 313-316)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonej nieprawidłowości zapewnienie finansowania zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej ze środków pochodzących z opłat za korzystanie ze środowiska. Błędnie przekazana wójsigw część nadwyżki dochodów za 2015 r. nie spowodowała trwałych konsekwencji finansowych, wobec jej zwrócenia Gminie w trakcie prowadzonych czynności kontrolnych przez NIK w Urzędzie.

### 3. Legalność, gospodarność i efektywność wydatkowania środków na zadania związane z ochroną środowiska i gospodarką wodną, w tym środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska

Opis stanu faktycznego

3.1. Rada Gminy uchwałami budżetowymi na lata 2014-2017 (do 30 września 2017 r.), określiła kwoty wydatków, w tym wydatków ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, przeznaczonych na zadania związane z ochroną środowiska i gospodarką wodną. Wskazane uchwałami zadania z tego zakresu, mieściły się w zamkniętym katalogu zadań określonych w art. 403 ust. 2 Poś. Na etapie projektowania budżetu na dany rok, Komisja Komunalna i Ochrony Środowiska Rady Gminy, opiniowała proponowane do realizacji zadania i ewentualne zmiany.

(dowód: akta kontroli str. 331-369)

3.2. Realizacja zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej była zgodna z gminnym programem ochrony środowiska oraz wieloletnimi prognozami finansowymi Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 166-252 I 257-291)

3.3. Środki uzyskane z opłat wydatkowano zgodnie z uchwałami budżetowymi oraz planami finansowymi. Zmiany w planie finansowym danego roku, były opiniowane przez Komisję Ochrony Środowiska oraz zatwierdzane przez Radę Gminy. Wynikały one z potrzeby rozszerzenia zakresu robót lub przesunięcia kolejności realizacji danego zadania.

(dowód: akta kontroli str. 331-354)

3.4. Uzyskane środki z opłat za korzystanie ze środowiska, w latach 2014, 2015 i 2016 wydatkowano na realizację zadań własnych gminy w wysokości odpowiednio: 2.693,7 tys. zł, 4.452,5 tys. zł oraz 1.081,1 tys. zł. Na dotacje wydatkowano w tych latach odpowiednio: 1,0 tys. zł, 10,0 tys. zł i 7,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 410-421, 496-502)

3.5. Środki z opłat za korzystanie ze środowiska, w okresie objętym kontrolą wydatkowano m.in. na:

- w 2014 r. - likwidację dzikich wysypisk (609,2 tys. zł), budowę kanalizacji sanitarnej i deszczowej w m. Biedrusko (1.852,6 tys. zł) oraz utrzymanie zieleni i skwerów (134 tys. zł),
- w 2015 r. - likwidację dzikich wysypisk, zakup i opróżnianie koszy ulicznych (1.710 tys. zł), budowę kanalizacji sanitarnych i instalacji wodociągowych

<sup>22</sup> Korektę załącznika nr 1 przesłano 29 września 2017 r. do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego w celu zwrotu nadpłaconej nadwyżki.

(2.513,5 tys. zł) oraz edukację ekologiczną, nasadzenia i pielęgnację zieleni (238,8 tys. zł),

- w 2016 r. likwidację pokryć azbestowych (7,7 tys. zł), budowę kanalizacji deszczowej i sanitarnej w ramach budowy czterech ulic (1.033 tys. zł) oraz badania uciążliwości odorów ze składowiska odpadów (36,9 tys. zł),
- do 30 września 2017 r. uzyskane środki z opłat w wysokości 67 tys. zł przekazano do wfośigw z uwagi na nadwyżkę dochodów z tytułu opłat uzyskanych w 2016 r., w wysokości 881,5 tys. zł.<sup>23</sup>

Powyższe wydatki mieściły się w katalogu zadań przypisanych gminie w art. 403 ust. 2 Poś.

(dowód: akta kontroli str. 330, 370, 432-433, 498-502)

3.6. Środki pochodzące z opłat za korzystanie ze środowiska, wydawkowano na zadania związane z ochroną środowiska i gospodarką wodną, uzyskując efekty w postaci: skanalizowania i zwodociągowania trzech ulic na łącznej długości 2,5 km w miejscowościach Biedrusko i Jelonek, skanalizowania trzech ulic w Suchym Lesie na długości 0,4 km, zlikwidowania 81 dzikich wysypisk odpadów, nasadzenia 519 drzew i krzewów, utrzymania zieleni w Gminie oraz edukacji społeczeństwa w zakresie zagrożeń smogowych. Podjęte działania służyły poprawie stanu środowiska oraz warunków życia mieszkańców Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 431-433, 498-502, 512-513, 827)

3.7. W okresie objętym kontrolą nie udzielano zamówień publicznych dotyczących ochrony środowiska i gospodarki wodnej o wartości nieprzekraczającej kwoty 30 tys. euro (art. 4 pkt 8 pzp). W poszczególnych latach okresu 2014-2017, w przedmiotowym zakresie, przeprowadzono odpowiednio: 6, 4, 8 i 5 postępowań w trybie przetargu nieograniczonego. Objęte badaniem cztery zamówienia publiczne (po jednym z każdego roku) dotyczyły budowy:

- w 2014 r. kanalizacji sanitarnej i deszczowej oraz odcinka wodociągu w ramach poprawy gospodarki wodno-ściekowej w Biedrusku za cenę 2.231 tys. zł;
- w 2015 r. ul. Nektarowej w Suchym Lesie za cenę 1.524 tys. zł wraz z kanalizacją sanitarną i deszczową;
- w 2016 r. ulic w Złotnikach za cenę 1.338,9 tys. zł, wraz z kanalizacją deszczową i sanitarną;
- w 2017 r. kanalizacji sanitarnej wraz z odtworzeniem drogi w Gołęczewie i Zielątkowie oraz wymianą sieci wodociągowej w Gołęczewie z azbestowej, za cenę 3.429 tys. zł (zamówienia z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej w 2017 r. finansowano ze środków własnych Gminy).

Powyższych zamówień udzielono zgodnie z przepisami pzp<sup>24</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 434-453, 516-811)

3.8. Gmina corocznie od 2006 r. do 2016 r. udzielała Powiatowi Poznańskiemu dotacji celowej w wysokości 10 tys. zł na realizację programu likwidacji wyrobów i materiałów zawierających azbest. Środki dotacji, pochodziły z opłat za korzystanie ze środowiska. Przekazanie dotacji na usuwanie azbestu następowało na podstawie art. 220 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>25</sup>, co klasyfikowano w paragrafie 2320 - *dotacja celowa przekazana powiatowi*

<sup>23</sup> Różnica pokryta ze środków własnych Gminy.

<sup>24</sup> Badaniem objęto: opis przedmiotu zamówienia, sporządzenie SIWZ, publikowanie ogłoszeń, powołanie komisji przetargowej, sporządzenie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia, wyboru najkorzystniejszej oferty.

<sup>25</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, dalej: ufp.



*Poznańskiemu na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego.*

(dowód: akta kontroli str. 410, 415, 420, 812)

3.9. W 2006 r. podjęta została przez Radę Gminy uchwała<sup>26</sup> w sprawie współdziałania z Powiatem Poznańskim przy usuwaniu i unieszkodliwianiu wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy, z wykorzystaniem środków gfośigw.

Z-ca Wójta wyjaśnił, że Gmina realizowała likwidację azbestu od 2006 r. w oparciu o porozumienie zawarte na podstawie ww. uchwały.

(dowód: akta kontroli str. 431, 493-494)

3.10. Podstawą udzielenia dotacji była umowa, zawierana corocznie przez Gminę z Powiatem Poznańskim. Umowy te były zgodne z wymogami zawartymi w art. 250 ufp. Dotacja w łącznej wysokości 30 tys. zł, przekazana w latach 2014, 2015 i 2016 Powiatowi Poznańskiemu, wykorzystana została zgodnie z umową, w wysokości odpowiednio: 985 zł, 9.993 zł, 7.705 zł<sup>27</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 402-431)

3.11. Organ stanowiący Gminy nie podejmował uchwały w przedmiocie udzielenia dotacji ze środków pochodzących z opłat za korzystanie ze środowiska w trybie art. 403 ust. 5 POŚ, ponieważ dotacji tej udzielono na podstawie przepisów art. 220 ufp.

(dowód: akta kontroli str. 431, 812)

3.13. Powiat Poznański przyznana przez Gminę dotację wydatkował na utylizację azbestu, tj. zgodnie z przeznaczeniem określonym w zawartych umowach. Zgodnie z postanowieniami tych umów, rozliczenie z wykorzystania dotacji i zwrot niewykorzystanych środków na rachunek Gminy, następowało w terminie do 30 grudnia roku, w którym ją przyznano.

(dowód: akta kontroli str. 402-431)

3.14. Kontrolę wykorzystania dotacji Urząd prowadził poprzez udział jego pracownika w ustaleniu masy usuniętych materiałów zawierających azbest, które stanowiło podstawę określenia wysokości zapłaty na rzecz podmiotu wykonującego usługę w zakresie jego usunięcia i unieszkodliwienia.

(dowód: akta kontroli str. 425-430)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wydatkowanie środków na zadania związane z ochroną środowiska i gospodarką wodną.

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

Opis stanu  
faktycznego

4.1. Ewidencja księgowa prowadzona była w sposób umożliwiający identyfikację źródeł dochodów budżetu Gminy pochodzących z opłat i kar środowiskowych, w tym dochodów i opłat za korzystanie ze środowiska, wskazanych w art. 402 ust. 4-6 Poś. Dochody te klasyfikowano w dziale 900, rozdziale 90019 - *wpływy i wydatki*

<sup>26</sup> Nr LVI/493/2006 z 31 sierpnia 2006 r.

<sup>27</sup> Rozliczenie dotacji nastąpi do końca grudnia 2017 r.

związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, w paragrafie 0690 – wpływy z różnych opłat.

Ewidencję wydatków, prowadzono w sposób umożliwiający ich przyporządkowanie do wpływów pochodzących z opłat za korzystanie ze środowiska. Wydatki te klasyfikowano w odpowiednich rozdziałach i paragrafach klasyfikacji budżetowej, w zależności od rodzaju dokonanego wydatku.

(dowód: akta kontroli str. 370-401, 457-492, 812-826)

4.2. Objęte badaniem 15 wpływów do budżetu Gminy wniesionych w latach 2014-2017 (do 30 września 2017 r.) tytułem opłat za korzystanie ze środowiska<sup>28</sup>, w łącznej kwocie 9.420,2 tys. zł, sklasyfikowano w dziale 900 - *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* oraz w ww. paragrafie klasyfikacji budżetowej. Było to zgodne z przepisami zawartymi w załącznikach nr 1 i 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz ze środków pochodzących ze źródeł zagranicznych<sup>29</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 370-401)

4.3. Dwanaście wydatków<sup>30</sup>, o wartości 1.834 tys. zł poniesionych w latach 2014-2016 na ochronę środowiska, sklasyfikowano zgodnie z przepisami ww. rozporządzenia Ministra Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 457-492)

4.4. Sprawozdanie statystyczne Oś-4g oraz załącznik nr 1 do tego sprawozdania za 2014 sporządzono zgodnie z ewidencją księgową. Wykazany w ww. sprawozdaniu zerowy stan środków na początku okresu sprawozdawczego był zbieżny z wartościami stanu środków budżetu gminy na koniec poprzedniego okresu sprawozdawczego (wiersz Lp. 16 sprawozdania za 2013 r.). W 2014 r. nie występowały wpływy wynikające z art. 362 ust. 3 ustawy Poś. Wykazane w sprawozdaniu wpływy i wydatki były równe (odpowiednio Lp.2 i Lp.7 sprawozdania Oś-4g). W 2014 r. nie wykazywano żadnej wpłaty nadwyżki do wfośigw. Na koniec okresu sprawozdawczego wykazano zerowy stan środków budżetu gminy pochodzących z opłat i kar środowiskowych.

W sprawozdaniu Oś-4g za 2015 r.<sup>31</sup> nie ujęto wpłaty nadwyżki dochodów do wfośigw w kwocie 63.574 zł. Pierwotne sprawozdanie jak i jego korekta<sup>32</sup> zawierały informację o zerowym stanie środków pochodzących z opłat za korzystanie ze środowiska na początku okresu sprawozdawczego, co było zgodne z danymi o stanie środków budżetu gminy na koniec 2014 r. (wiersz Lp.16 sprawozdania za 2014 r.). W wierszu Lp.8 sprawozdania prawidłowo ujęto wpłatę do wfośigw w kwocie 63.574 zł.<sup>33</sup> Nie występowały wpływy wynikające z art. 362 ust. 3 ustawy Poś. Kwota wykazanej nadwyżki była zgodna z danymi zawartymi w załączniku nr 1. W sprawozdaniu Oś-4g za 2016 r.<sup>34</sup>, wykazano zerowy stan środków na początku okresu sprawozdawczego. Był on zgodny z danymi o stanie środków budżetu gminy na koniec 2015 r. (wiersz Lp.16 sprawozdania za rok 2015 r.)

(dowód: akta kontroli str. 305-319)

Sprawozdanie statystyczne Oś-4g oraz załącznik nr 1 przekazywano corocznie marszałkowi województwa i wfośigw w terminach określonych w załącznikach do

<sup>28</sup> Po cztery z 2014 i 2015 roku, pięć z 2016 i dwie z 2017 r.

<sup>29</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.

<sup>30</sup> Po 4 wydatki w latach 2014-2016, w 2017 r. nie poniesiono wydatków z opłat za korzystanie ze środowiska.

<sup>31</sup> Z 2 lutego 2016 r.

<sup>32</sup> Z 9 marca 2016 r.

<sup>33</sup> Korekta sprawozdania OS-4g była konsultowana telefonicznie z pracownikiem wfośigw w Poznaniu, której zakres opisuje pismo przewodnie do sprawozdania z 10 marca 2016 r.

<sup>34</sup> Z 1 lutego 2017 r.

rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie programów badań statystycznych statystyki publicznej na 2014, 2015 i 2016 r.<sup>35</sup>

(dowód: akta kontroli str. 306-319 i 507-511)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

W sprawozdaniach Oś-4g za 2015 i 2016 r. dotyczących gospodarowania dochodami budżetu gminy pochodzącymi z opłat i kar środowiskowych<sup>36</sup> wykazano dane niezgodne z ewidencją księgową. Zawyżono kwotę wpływów i wydatków o wartość wpłaty do wfośigw z tytułu nadwyżki dochodów za 2014 i 2015 r. (odpowiednio w wysokości 63.574 i 2.109.688 zł). Było to niezgodne z art. 7 ust. 1 ustawy z 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej<sup>37</sup>, gdyż zgodnie z tym przepisem, jeżeli badanie statystyczne jest prowadzone na zasadzie obowiązku, respondenci są obowiązani do udzielenia i przekazania prowadzącemu badanie m.in. pełnych, zgodnych ze stanem faktycznym, rzetelnych i wyczerpujących danych.

W sprawozdaniu Oś-4g za 2015 r.<sup>38</sup> nie ujęto wpłaty nadwyżki dochodów do wfośigw w kwocie 63.574 zł. W korekcie tego sprawozdania, błędnie wykazano fakt przekazania tej nadwyżki poprzez zawyżenie wysokości wpływów (w wierszu Lp.2 wykazano kwotę 4.536.107 zł), na które składały się wpływy z opłat w wys. 4.472.533 zł (wiersz Lp.3) oraz inne wpływy (wiersz Lp.6), do których nieprawidłowo zaliczono ww. nadwyżkę dochodów (w kwocie 63.574 zł). Ponadto, w wierszu Lp. 7 sprawozdania Oś-4g, niezgodnie z ewidencją księgową, wykazano wydatki w kwocie 4.536.107 zł, które faktycznie wynosiły 4.472.533 zł (tj. zostały one zawyżone o 63.574 zł).

W wierszu Lp.2 sprawozdania Oś-4g za 2016 r., niezgodnie z ewidencją księgową, wykazano wpływy w wys. 5.252.318 zł, albowiem do kwoty tej, obok wpływów z opłat w wys. 3.142.630 zł (wiersz Lp.3), dodano wpłatę nadwyżki do wfośigw w wysokości 2.109.688 zł, którą nieprawidłowo ujęto w wierszu Lp.7 sprawozdania (w pozycji „inne wpływy”). Wydatki (wiersz Lp.8) wykazano w takiej samej wysokości jak wpływy z tytułu opłat tj. 5.252.318 zł, podczas gdy prawidłowo powinna być podana kwota 3.142.630 zł, którą należało pomniejszyć (w wierszu Lp.9) o kwotę 2.109.688 zł (wpłaty do wfośigw). Faktyczne wydatki na zadania realizowane ze środków pochodzących z opłat środowiskowych w 2016 r. wynosiły 1.032.850 zł.

Pisma przewodnie do obu sprawozdań Oś-4g, zawierały informację wskazującą pracownika wfośigw lub Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego, z którym konsultowano sposób ich wypełnienia. Podmioty, którym przekazano nieprawidłowo sporządzone sprawozdania nie zgłosiły uwag co do sposobu ich wypełnienia.

W trakcie prowadzonej przez NIK kontroli, Urząd przesłał 6 października 2017 r. korektę sprawozdania Oś-4g za 2016 r., którego dane były zgodne z danymi ewidencji księgowej oraz danymi zawartymi w załączniku nr 1<sup>39</sup>.

Sprawozdania te opracował inspektor referatu ochrony środowiska Urzędu, a podpisał Skarbnik i Z-ca Wójta Gminy.

Z-ca Wójta wyjaśnił, że sposób wypełnienia sprawozdań Oś-4g za 2015 i 2016 r. był konsultowany przez pracownika Urzędu z pracownikiem wfośigw oraz Urzędu

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

<sup>36</sup> Załączniki do rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 marca 2015 r. (Dz. U. poz. 561) i 15 marca 2016 r. (Dz. U. poz. 460).

<sup>37</sup> Dz. U. z 2016 r. poz.1068, ze zm.

<sup>38</sup> Z 2 lutego 2016 r.

<sup>39</sup> Sporządzonym 31 lipca 2017 r.

Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego, co potwierdzają kserokopie korespondencji.

(dowód: akta kontroli str. 309-318, 321-324)

**Ocena cząstkowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonej nieprawidłowości sposób ewidencjonowania dochodów i wydatków pochodzących z opłat środowiskowych.

## IV. Wniosek

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>40</sup>, wnosi o podjęcie działań w celu zapewnienia prawidłowego sporządzania sprawozdania statystycznego OŚ-4g oraz obliczania nadwyżki dochodów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

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

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

Poznań, dnia 18 grudnia 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Dyrektor

Ryszard Kokociński  
Główny specjalista k.p.

z up. Tomasz Nowiński  
Wicedyrektor

<sup>40</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524.