



p.ew. 03.01.2018a. kme Belusle

P.A. Sgk

03.01.2018

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

URZĄD MIEJSKI W DĄBRÓWIE GÓRNICZEJ
WYDZIAŁ ADMINISTRACYJNY
KANCELARIA GŁÓWNA

Wypłynęło dnia	27-12-2017	Wypłynęło dnia
godzina	15:00	załączniki
POCZTA OSOBISTE		
podpis		

LKA.410.027.03.2017

P/17/050

P. D. Kuflewska

P. J. Brouharska-Raslon

P. J. Kurior

P. Szelachan - roman

ola wypracowy
ew. uwagi

olciana

URZĄD MIEJSKI
w Dąbrowie Górniczej

Wypłynęło
dnia

27 GRU. 2017

I SEKRETARIA

109M

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

URZĄD MIEJSKI w Dąbrowie Górniczej	
Wypłynęło dnia	03-01-2018
WYDZIAŁ ADMINISTRACYJNY Referat Obsługi Urzędu	

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 Katowicach
Kontroler	J. [imię] główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/256/2017 z dnia 4 października 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Dąbrowie Górniczej ¹ , ul. Graniczna 21, 41-300 Dąbrowa Górnicza
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Podraza, Prezydent Miasta (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości², działalność kontrolowanej jednostki w latach 2014-2017 (do dnia zakończenia kontroli³) w obszarze finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej ze środków finansowych pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska⁴.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Gmina zapewniała środki finansowe na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Prowadzona w Urzędzie ewidencja księgowa umożliwiała identyfikowanie dochodów pochodzących z wpływów z tytułu kar i opłat za korzystanie ze środowiska oraz ponoszonych z tego źródła wydatków. Ze środków tych finansowano zadania związane z ochroną środowiska i gospodarką wodną.

Ustalenia kontroli wskazują, że nie zapewniono, w obszarze związanym z finansowaniem ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w pełni skutecznej kontroli zarządczej, o czym świadczą stwierdzone nieprawidłowości polegające na:

- wydatkowaniu środków pochodzących z wpływów z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska na zadania niewymienione w art. 403 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁵, w kwocie

¹ Zwany dalej „Urzędem” lub „Gminą”.

² 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

³ Tj. 8 grudnia 2017 r.

⁴ Środki z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska rozumiane jako środki pochodzące z opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych, o których mowa w art. 402 ust. 4, 5 i 6 ustawy – Prawo ochrony środowiska, stanowiące odpowiednio dochody gminy i powiatu..”

⁵ Dz.U z 2017 r., poz. 519 ze zm., zwana dalej „ustawą POŚ”.

2 092 548 zł, tj. 4,3% ogółu wydatkowanych środków pochodzących z tych źródeł,

- udzielaniu dotacji podmiotom wymienionym w art. 403 ust. 4 pkt 1 i 2 ustawy POŚ na zadania nieinwestycyjne, na kwotę 346 707 zł, tj. 14,7 % ogółu wydatków poniesionych z dotacji na zadania finansowane z opłat i kar środowiskowych,
- nierzetelnym sporządzeniu sprawozdań OŚ-4g *Sprawozdanie z gospodarowania dochodami budżetu gminy pochodzącymi z opłat i kar środowiskowych przeznaczonymi na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej*⁶ i OŚ-4p *Sprawozdanie z gospodarowania dochodami budżetu powiatu pochodzącymi z opłat i kar środowiskowych przeznaczonymi na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej*⁷ za poszczególne lata okresu 2014-2016,
- nieterminowym przekazaniu sprawozdań OŚ-4g i OŚ-4p za rok 2016 do Urzędu Marszałkowskiego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1. W latach 2014-2017 (do dnia zakończenia kontroli) w strukturze organizacyjnej Urzędu, zgodnie z obowiązującymi w ww. okresie Regulaminami organizacyjnymi⁸ wyodrębniono Wydział Nadzoru Właścicielskiego i Kontroli Wewnętrznej⁹, do którego obowiązków należało m.in. kontrolowanie prawidłowości postępowania w realizacji dochodów i wydatków Miasta, przeprowadzanie kontroli w komórkach organizacyjnych Urzędu oraz prowadzenie całokształtu zadań związanych z kontrolą zarządczą. Ponadto w Regulaminie wyodrębniono Biuro Audytu Wewnętrznego, do którego zadań należało prowadzenie zadań audytowych w Urzędzie oraz jednostkach organizacyjnych obejmujących m.in.: ocenę adekwatności, efektywności i skuteczności systemów kontroli zarządczej, ocenę procesów zachodzących w jednostce, w tym sprawdzenia stopnia wdrażania i wykonywania przyjętych procedur, ocenę jakości działania jednostki audytowanej z punktu widzenia zapewnienia wykonania zadań Urzędu, monitorowanie wdrażania rekomendacji.

(dowód: akta kontroli str. 9-43)

W przyjętym zarządzeniem Prezydenta Miasta¹⁰, Regulaminie kontroli zarządczej, określono organizację i zasady funkcjonowania kontroli zarządczej w Urzędzie, przyjmując, że system kontroli zarządczej jest zintegrowanym zbiorem elementów i czynności kontrolnych obejmujących:

- samokontrolę,
- kontrolę funkcjonalną,
- kontrolę instytucjonalną.

⁶ zwane dalej „OŚ-4g”

⁷ zwane dalej „OŚ-4p”

⁸ Wprowadzonym Zarządzeniem Nr 1728.2013 Prezydenta Miasta Dąbrowy Górniczej z dnia 18 czerwca 2013 r. w sprawie wprowadzenia tekstu jednolitego Zarządzenia w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Dąbrowie Górniczej z późniejszymi zmianami.

⁹ Zwany dalej „Wydziałem NWiKW”

¹⁰ Nr 1981/2013 z dnia 15 listopada 2013 r.

W ramach realizacji obowiązków określonych w ww. zarządzeniu Naczelnicy Wydziałów realizujących zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej¹¹ złożyli za poszczególne lata 2014-2016 „Oświadczenia o stanie kontroli zarządczej”, w których ocenili funkcjonowanie tej kontroli w Wydziałach Urzędu, podając m.in., że w Wydziałach w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza, a ocenę tę opierali na informacjach pochodzących m.in.: z monitoringu realizacji celów i zadań, systemu zarządzania ryzykiem.

Zgodnie z ww. Regulaminem zobowiązano Naczelników poszczególnych wydziałów Urzędu do m.in.: wyznaczenia celów i zadań oraz mierników, identyfikacji ryzyka, analizy i ustalenia metod przeciwdziałania ryzyku, bieżącego monitorowania realizowanych zadań, okresowego, nie rzadziej niż raz na kwartał przeglądu występujących ryzyk, bieżącego prowadzenia Wydziałowego rejestru ryzyk, prowadzenie zapisów z monitorowania realizowanych zadań oraz przeglądu ryzyk.

W ramach kontroli zarządczej, Naczelnicy wydziałów związanych z realizacją zadań z zakresu ochrony środowiska, skuteczność realizacji założonych zadań w obszarze ochrony środowiska realizowali poprzez sporządzanie i przedkładanie do Wydziału NWiKW kwartalnych sprawozdań o realizacji zadań i zmaterializowaniu się ryzyk oraz informacje o poziomie mierników wykazanych w wydziałowych rejestrach ryzyk.

I Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, iż w sformalizowanych procedurach Kontroli Zarządczej Urzędu nie uwzględniono w wydziałowym rejestrze ryzyk wprost miernika związanego z finansowaniem ochrony środowiska i gospodarki wodnej, co wynika z faktu, że budżet gminy nie jest realizowany w układzie budżetu zadaniowego. Dodał również, że jako stały element kontroli zarządczej wprowadzono w Wydziałowym Rejestrze Ryzyk WER, w celu pn. *„Promocja działań proekologicznych – udzielanie dofinansowań: niska emisja, likwidacja azbestu, przydomowe oczyszczalnie i zbiorniki bezodpływowe”* ryzyko nr 6 – „brak środków finansowych”, któremu przypisano „3” poziom istotności dla realizacji monitorowanego celu.

(dowód: akta kontroli str. 45-60, 174-203, 1780-1791)

Zasady prowadzenia ewidencji księgowej dla gminy i powiatu zostały określone przez Prezydenta Miasta w „Polityce rachunkowości”¹² oraz „Instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie Miejskim w Dąbrowie Górniczej”¹³. Operacje gospodarcze dotyczące wydatków i dochodów z tytułu opłat związanych z ochroną środowiska były ewidencjonowane w księgach rachunkowych Urzędu w sposób umożliwiający wyodrębnienie dochodów i wydatków z tytułu opłat i kar środowiskowych, w tym opłat i kar za korzystanie ze środowiska.

Naczelnik Wydziału Księgowo-Budżetowego wyjaśniła, że w ewidencji księgowej gminy Dąbrowa Górnicza w celu wyodrębnienia dochodów i wydatków realizowanych w zakresie ochrony środowiska, do konta księgowego „130” prowadzona jest ewidencja w szczególności do klasyfikacji budżetowej, z wyodrębnieniem źródeł finansowania. W przypadku dochodów i wydatków realizowanych z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska przyjęto oznaczenie GS - jako ochrona środowiska - gmina oraz PS - ochrona środowiska - powiat. Dodatkowo prowadzone jest konto pozabilansowe 980 - „Plan finansowy

¹¹ Wydział Ekologii i Rolnictwa zwany dalej „WER”, Wydział Inwestycji Miejskich, Wydział Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej, Wydział Komunikacji i Drogownictwa, Jednostka Realizująca Projekt

¹² Zarządzenie 1651.2017 Prezydenta Miasta Dąbrowy Górniczej z dnia 14 kwietnia 2017 r.

¹³ Zarządzenie nr 1594.2013 z dnia 11 kwietnia 2013 r.

wydatków budżetowych”, na którym ewidencjonuje się plan oraz jego zmiany w podziale na klasyfikację budżetową (dział, rozdział, paragraf) oraz sposób finansowania, w tym: realizowane w zakresie opłat i kar za korzystanie ze środowiska jako GS i PS. Dodała również, iż prowadzona w ten sposób ewidencja księgowa zapewnia możliwość sporządzania wydruków dotyczących planowanych oraz realizowanych dochodów i wydatków w zakresie GS i PS.

Powyższe oznakowanie dochodów i wydatków pochodzących z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska (GS i PS), nie wynikało jednoznacznie z zapisów ujętych w obowiązującej w gminie Polityce rachunkowości.

W trakcie niniejszej kontroli Zarządzeniem Prezydenta Miasta nr 2211.2017 z dnia 6 grudnia 2017 r. w sprawie zmiany Zarządzenia w sprawie Polityki rachunkowości, uzupełniono opis konta 130 – „Rachunek bieżący jednostki” o faktycznie stosowane symbole dotyczące źródeł finansowania, w zakresie których prowadzona jest analityka do tego konta, w tym w szczególności GS i PS jako źródeł finansowania zadań z zakresu ochrony środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 812-945, 1429-1695)

2. Identyfikacja ryzyka oraz analiza zidentyfikowanego ryzyka przeprowadzana była, z wykorzystaniem metody matematycznej, dla potrzeb opracowania planu rocznego audytu wewnętrznego na dany rok kalendarzowy. Audytor wewnętrzny corocznie dokonywał analizy ryzyka, a następnie na podstawie jej wyników dokonywał oceny ryzyka w poszczególnych obszarach, w tym w obszarze ochrona środowiska. Na podstawie tych ustaleń planowano audyt na poszczególne lata. W latach 2014-2016 poziom ryzyka w obszarze „architektura i ochrona środowiska” określono jako średni.

(dowód: akta kontroli str. 61-77)

3. Pracownicy wykonujący zadania związane z finansowaniem ochrony środowiska i gospodarki wodnej posiadali aktualny, określony w formie pisemnej, zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności służbowej.

(dowód: akta kontroli str. 463-478)

4. Monitorowanie skuteczności systemu kontroli zarządczej w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej odbywało się m.in. poprzez identyfikowanie rodzajów i poziomów ryzyka, składanie sprawozdań o realizacji zadań i zmaterializowaniu ryzyk oraz informacji o poziomie mierników wykazanych w Wydziałowym rejestrze ryzyk. Biuro Audytu Wewnętrznego w ramach prowadzonego audytu w latach 2015 i 2016 sporządziło i przedłożyło Prezydentowi Miasta dokument pn. „Ocena stopnia funkcjonowania kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim oraz jednostkach organizacyjnych Miasta”. Ponadto, jak wyjaśnił I Z-ca Prezydenta Miasta, „monitorowanie wydatków związanych z finansowaniem ochrony środowiska i gospodarki wodnej jest elementem procesu kontroli zarządczej na szczeblu kierownictwa urzędu, a analiza budżetu od strony dochodowej i wydatkowej prowadzona jest na bieżąco przez kierownictwo a kwestie te poruszane są w ramach odbywających się narad”. Skuteczność systemu kontroli zarządczej była monitorowana poprzez bieżącą kontrolę funkcjonalną prowadzoną w poszczególnych komórkach organizacyjnych Urzędu, m.in. w trakcie zatwierdzania dokumentacji finansowej, zawierania umów, a także na podstawie analiz składanych przez Naczelników Wydziałów (Kierowników biur) oświadczeń o stanie kontroli zarządczej w podległych im komórkach.

(dowód: akta kontroli str. 115-142, 174-176, 194-203, 477, 1781)

5. W okresie objętym kontrolą Wydział NWiKW przeprowadził kontrolę w Wydziale Ekologii i Rolnictwa¹⁴. Zakres kontroli obejmował obsługę środków budżetowych (gmina i powiat) w zakresie ochrony środowiska, wydawanie zezwoleń i wymierzanie opłat za usunięcie zieleni z terenu nieruchomości oraz wydawanie decyzji w sprawie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej. Sformułowane w wyniku przeprowadzonej kontroli zalecenia pokontrolne dotyczyły m.in.: przestrzegania przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁵ w zakresie dokumentowania powiadomienia stron o terminie przeprowadzenia oględzin, weryfikowania rozliczeń składanych przez podmioty, którym udzielono dotacji ze środków publicznych z zachowaniem zasad określonych w Zarządzeniach Prezydenta Miasta oraz rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania¹⁶. Naczelnik WER pismem z dnia 26 stycznia 2016 r. skierowanym do Prezydenta Miasta poinformowała o zapoznaniu pracowników z ww. zaleceniami oraz zobowiązaniu ich do stosowania i bieżącej realizacji ww. zaleceń pokontrolnych.

W okresie objętym kontrolą zadania z zakresu finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie były przedmiotem kontroli Komisji Rewizyjnej ani Komisji Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej.

(dowód: akta kontroli str. 143-173, 360)

6. Audytor Wewnętrzny w 2013 r. przeprowadziło audyt z realizacji zadań finansowanych z funduszy unijnych. Audyt przeprowadzony w Jednostce Realizującej Projekt dotyczył realizacji projektu pn. „Uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej w gminie Dąbrowa Górnicza – etap I”. Zadanie było finansowane m.in. ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska (gminy i powiatu). Zakresem przedmiotowym audytu objęto m.in.: kwalifikowalność wydatków oraz ewidencję księgową, monitorowanie i sprawozdawczość, rzeczowe i ekologiczne rozliczanie projektu, zawieranie umów w ramach wydatków kwalifikowanych dla zadań objętych projektem. Z audytu sporządzono sprawozdanie, w proponowanych rekomendacjach zaproponowano m.in.: bieżące monitorowanie tempa wzrostu wskaźników produktu i rezultatu, zwiększenie kontroli nad sprawdzaniem wszystkich zapisów w karcie nadzoru autorskiego przed jej zatwierdzeniem przez Kierownika JRP i zapłatą faktur. W okresie objętym kontrolą (2014-30 września 2017 r.), w zakresie zadań związanych z ochroną środowiska i gospodarką wodną, Biuro Audytu Wewnętrznego przeprowadziło audyt systemu obsługi ochrony środowiska wraz z zagadnieniami geologicznymi. Zakres przedmiotowy audytu obejmował m.in. realizację programu usuwania azbestu z terenu miasta na lata 2010-2032. W zaleceniach odnośnie do realizacji ww. programu, zaproponowano podjęcie działań mających na celu większe wykorzystanie dotacji celowej zaplanowanej w budżecie Miasta na usuwanie azbestu lub rozważenie możliwości zwiększenia poziomu dofinansowania demontażu azbestu w zależności od sytuacji finansowej gminy lub pozyskanie środków z innych źródeł.

(dowód: akta kontroli str. 78-114)

¹⁴ Kontrola obejmowała okres od 1 stycznia 2014 do 20 października 2015 r.

¹⁵ Dz. U. z 2017 r., poz. 1257 Zwanej dalej „KPA”

¹⁶ Dz. U. z 2011 r., Nr 6, poz. 25.

7. Ustalenia niniejszej kontroli, w szczególności nieprawidłowości stwierdzone w kolejnych punktach niniejszego wystąpienia, polegające na sfinansowaniu ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska wydatków w łącznej kwocie 1 981 648 zł (gmina) i 110 900 zł (powiat), pomimo braku możliwości ich finansowania z tego rodzaju środków, wykazują że w Urzędzie nie zapewniono funkcjonowania kontroli zarządczej w stopniu umożliwiającym prawidłowe prowadzenie działań w obszarze związanym z finansowaniem ochrony środowiska i gospodarki wodnej, co opisano szczegółowo w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 1325-1535)

8. W okresie objętym kontrolą Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w Urzędzie dwie kontrole w zakresie ochrony środowiska¹⁷. W wyniku tych kontroli sformułowano wnioski pokontrolne dot. m.in.: rzetelnego sporządzania sprawozdań składanych Marszałkowi Województwa w zakresie realizacji Programu Ochrony Środowiska¹⁸ oraz załączania do nich wszystkich wymaganych dokumentów¹⁹ i skorygowanie błędnych danych dot. liczby lokalnych form ochrony przyrody podanych w sprawozdaniach SG-01. W odpowiedzi na ww. wnioski Prezydent Miasta, poleceniem służbowym²⁰, zobowiązał Naczelników Wydziałów Urzędu m.in.: do ujmowania w rocznych planach wydatków oraz w planach pracy zadań z zakresu ochrony środowiska, wynikających z POŚ, Programu Ochrony Powietrza dla Stref Województwa Śląskiego, Programu Ochrony przed Hałasem, Programu usuwania azbestu na lata 2010-2023, a także prowadzenia na bieżąco rejestracji wpływu i wydatkowania środków, zgodnie z art. 403 ust. 1 i 2 ustawy POŚ oraz wprowadzenia korekt w sprawozdaniu SG-1 w zakresie liczby lokalnych form ochrony przyrody.

Ponadto w latach objętych kontrolą Regionalna Izba Obrachunkowa w Katowicach przeprowadziła kontrolę kompleksową Miasta Dąbrowa Górnicza, w ramach której sprawdzony został całokształt gospodarki finansowej Miasta za okres od 1 stycznia 2010 r. do 20 lutego 2015 r. Zagadnienia z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie podlegały szczegółowej kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 204-234, 360)

9. W przyjętym przez Radę Miejską w Dąbrowie Górniczej dokumencie pn. „Strategia Rozwoju Miasta: Dąbrowa Górnicza 2022 - Aktualizacja”²¹, wskazano pięć priorytetów, w tym priorytet nr 3 pod nazwą „Atrakcyjność środowiska zamieszkania”. W ramach tego priorytetu ustalono siedem celów operacyjnych, z których cztery²² uwzględniały problematykę ochrony środowiska i gospodarki wodnej. W ramach ww. czterech celów operacyjnych określono 17 kierunków działalności. Wśród przedsięwzięć strategicznych tego priorytetu wymieniono m.in.: uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej w gminie (etap II), budowę sieci wodociągowej i kanalizacyjnej dla zlewni Łęka, Łosień, Okradzionów, Nowa Kuźniczka, Błędów, wyeliminowanie odprowadzania ścieków bytowych z centrum miasta do wód rzeki Pogoria, a także poprawę efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej, modernizację oświetlenia ulicznego przy zastosowaniu nowoczesnej technologii LED i rekultywację

¹⁷ Kontrola P/14/086 „Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami” - obejmująca okres od 2008 r. do I półrocza 2014 r. oraz P/17/049 „Lokalne formy ochrony przyrody”

¹⁸ Zwany dalej „POS”

¹⁹ Kontrola P/14/068.

²⁰ Nr WA-I.1710.5.2014 z dnia 31 lipca 2014 r.

²¹ Uchwała nr XII/257/2015 z dnia 25 listopada 2015 r.

²² 1) optymalizacja kosztów funkcjonowania w związku z doskonaleniem systemów zarządzania energią oraz polityka OZE, 2) efektywność energetyczna, 3) uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej i odpadami komunalnymi, 4) skuteczne promowanie i ochrona zasobów środowiska przyrodniczego, terenów otwartych i walorów krajobrazowych.

miejskiego składowiska odpadów komunalnych. Ponadto wymieniono realizację systemu dofinansowania likwidacji niskiej emisji, prowadzenie stałych działań z zakresu edukacji ekologicznej oraz tzw. „dezazbestyzację” budynków mieszkaniowych i użyteczności publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 235-310)

W okresie objętym kontrolą obowiązywał dokument pn. „Aktualizacja Programu Ochrony Środowiska dla miasta Dąbrowy Górniczej na lata 2013-2017 z perspektywą na lata 2018-2020”²³. W Programie POŚ określono 18 obszarów²⁴, w ramach których zdefiniowano cele długoterminowe do 2020 r. oraz cele i działania krótkoterminowe do 2017 r. W Programie POŚ dla realizacji celów i działań krótkoterminowych – do 2017 r. określono ponad 200 działań, realizowanych przez m.in.: Miasto Dąbrowa Górnicza, Wojewodę, Marszałka Województwa, Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Katowicach, zarządców dróg, organizacje pozarządowe, Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Dąbrowie Górniczej, podmioty zajmujące się gospodarką odpadami, zarządców składowisk odpadów. Program POŚ zawierał harmonogram realizacji przedsięwzięć na lata 2013-2017, w którym określono m.in.: cel średniookresowy, instytucję koordynującą, źródła finansowania, kierunek działań oraz szacunkowy koszt realizacji zadań w kolejnych latach okresu 2013-2017. Założono, że z wdrażania ww. programu, co dwa lata będzie opracowany raport o stanie jego wykonania (2015, 2017).

Program POŚ został pozytywnie zaopiniowany przez Marszałka Województwa Śląskiego, a Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Katowicach pismem z dnia 18 kwietnia 2013 r. stwierdził, że ze względu na przewidywany brak negatywnego oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć w Programie POŚ, nie ma konieczności przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla ww. dokumentu.

(dowód: akta kontroli str. 311-355, 384, 381-383)

W przedłożonym przez Prezydenta i przyjętym przez Radę Miejską²⁵ raporcie z realizacji z Programu POŚ za lata 2013-2014, zapisano, że „ (...) zrealizowane zostały (bądź są sukcesywnie na bieżąco realizowane) najważniejsze zadania z zakresu ochrony wód, ochrony przed hałasem, ograniczenia zanieczyszczenia powietrza i gospodarki odpadami, powodem braku realizacji niektórych zadań są zwłaszcza: bieżąca ocena sytuacji i potrzeb na terenie gminy, zmiana priorytetów wykonawczych w realizacji zadań na terenie gminy, przesunięcie terminu realizacji zadania na kolejne lata, brak środków finansowych na realizację niektórych zadań.”

Do dnia rozpoczęcia niniejszej kontroli, Prezydent Miasta nie przedłożył Radzie Miejskiej raportu z realizacji Programu POŚ za lata 2015-2016 ani Programu POŚ dla miasta Dąbrowa Górnicza, na lata 2017-2020 z perspektywą na lata 2021-2024, co opisano szczegółowo w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 384, 385-415)

²³ Przyjęty uchwałą Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej nr XXXI/593/13 z dnia 4 września 2013 r., zwany dalej „Programem POŚ”.

²⁴ 1) Uwzględnienie zasad ochrony środowiska w strategiach sektorowych, 2) zarządzanie środowiskowe, 3) udział społeczeństwa w działaniach na rzecz ochrony środowiska, 4) odpowiedzialność za szkody w środowisku, 5) aspekt ekologiczny w planowaniu przestrzennym, 6) ochrona przyrody, 7) ochrona lasów, 8) racjonalne gospodarowanie zasobami wodnymi, 9) kształtowanie stosunków wodnych i ochrona przed powodzią, 10) ochrona powierzchni ziemi, 11) środowisko a zdrowie, 12) jakość powietrza, 13) ochrona wód, 14) gospodarka odpadami, 15) oddziaływanie hałasu, 16) ochrona przed polami elektromagnetycznymi, 17) poważne awarie, 18) wykorzystanie OZE

²⁵ w dniu 18 maja 2016 r.

Ponadto w okresie objętym kontrolą realizacja zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowana była również na podstawie poniższych dokumentów:

- Aktualizacji planu działań na rzecz zrównoważonej energii (SEAP) i Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla Gminy Dąbrowa Górnicza²⁶;
- Aktualizacji założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe Gminy Dąbrowa Górnicza;
- Dąbrowa Górnicza wolna od azbestu - program usuwania azbestu z terenu Miasta na lata 2010-2032;
- Programu ochrony środowiska przed hałasem dla Dąbrowy Górniczej.

(dowód: akta kontroli str. 434-436)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Niesporządzenie i nieprzedłożenie Radzie Miejskiej w Dąbrowie Górniczej raportu z wykonania Programu POŚ za lata 2015-2016, co było niezgodne z art. 18 ustawy POŚ, zgodnie z którym organ wykonawczy Gminy sporządza co dwa lata raport z wykonania Programu POŚ, a następnie przedstawia go Radzie Gminy.

Sekretarz Miasta wyjaśniła, że brak aktualnego Programu POŚ oraz raportu z Programu POŚ za lata 2015-2016 związany jest z nierzetelnym wykonawcą, który podjął się realizacji zadania, a następnie w terminie określonym umową nie przedłożył przedmiotowych opracowań. Urząd kilkakrotnie bezskutecznie wzywał Wykonawcę do przedłożenia opracowań, w konsekwencji wystawił notę księgową z tytułu kar umownych w wysokości 842,40 zł. W związku z powyższym Urząd ponownie w sierpniu 2017 r. wszczął procedurę wyłonienia wykonawcy ww. opracowań. Dodała, że zgodnie z zawartą w dniu 7 września 2017 r. umową, Wykonawca dostarczy ww. projekty opracowań do Urzędu do dnia 31 października 2017 r., po którym to okresie wykonawca wystąpi o wymagane prawem opinie, konsultacje i uzgodnienia.

W trakcie trwania niniejszej kontroli Wykonawca, przedłożył do Urzędu ww. projekty opracowań. Obecnie trwa proces ich uzgadniania.

(dowód: akta kontroli str. 358-380, 385-415)

2. W Urzędzie, w okresie objętym kontrolą NIK, w obszarze związanym z finansowaniem ochrony środowiska i gospodarki wodnej, nie zapewniono w pełni adekwatnej kontroli zarządczej, gdyż nie wdrożono procedur uniemożliwiających wydatkowanie środków z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska na zadania inne niż wymienione w przepisach art. 403 ust. 1 i 2 ustawy POŚ oraz zakwalifikowanie w sprawozdaniach OŚ-4g i OŚ-4p wydatków poniesionych ze środków własnych gminy i powiatu na ochronę środowiska, jako wydatków poniesionych ze środków z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska.

W konsekwencji nie został osiągnięty cel kontroli zarządczej określony w art. 68 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁷, jakim jest zapewnienie zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi.

²⁶ Zwany dalej „Planem Gospodarki Niskoemisyjnej”.

²⁷ Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm., zwana dalej „ustawą o finansach publicznych”.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że po powzięciu informacji od pracowników w trakcie kontroli NIK o nowym obszarze ryzyka, wydał polecenie służbowe nakazujące dysponentom środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska bezwzględne przestrzeganie realizacji zatwierdzonych planów finansowych wydatków w zakresie środków – GS - ochrona środowiska – gmina i PS – Ochrona środowiska – powiat²⁸, jak również bezwzględnego przestrzegania obowiązku opisu merytorycznego faktur w zakresie wydatkowania środków kwalifikowanych jako wydatki z art. 400a ustawy POŚ. Dodał, że kolejnym działaniem była zmiana zarządzenia w sprawie Polityki rachunkowości, doprecyzowująca źródła finansowania dochodów i wydatków – tj. GS i PS. Dodał również, że oczekuje iż Naczelnicy Wydziałów i Kierownicy biur realizujących zadania z zakresu środowiska zidentyfikują ryzyka finansowe. Celem weryfikacji podjętych działań będzie przeprowadzenie kontroli wewnętrznej w 2018 r. w obszarze ochrony środowiska i jego finansowania.

(dowód: akta kontroli str. 416-417)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w ww. obszarze.

Zapewnienie finansowania zadań związanych z ochroną środowiska i gospodarką wodną

Opis stanu faktycznego

10. Środki pochodzące z likwidowanych powiatowego i gminnego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej²⁹, o których mowa w art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw³⁰, włączone zostały do dochodów budżetu powiatu i gminy, odpowiednio w wysokości 3 485 599 zł i 29 671 982 zł. Zgodnie z uchwałą³¹ Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej w sprawie zmian w budżecie miasta Dąbrowy Górniczej na 2010 rok, środki te zostały przeznaczone na zadania związane z termomodernizacją placówek oświatowych i lokali gminnych, zadania związane z gospodarką odpadami, uporządkowanie gospodarki ściekowej i ochronę wód.

(dowód: akta kontroli str. 974-988)

11. W latach 2010-2017 (do dnia 30 września 2017 r.), wpływy z opłat i kar za korzystanie ze środowiska³² wynosiły odpowiednio:

- dla gminy³³: w 2010 r. - 22 422 440 zł (co stanowiło 5,6 % dochodów gminy ogółem), w 2011 r. - 13 422 440 zł (3,0 %), w 2012 r. - 11 067 356 zł (2,4 %), w 2013 r. - 7 621 276 zł (1,3 %), w 2014 r. - 26 863 264 zł (3,8 %), w 2015 r. - 7 388 519 zł (1,4 %), w 2016 r. - 7 217 469 zł (1,3 %), w 2017 r. (do 30 września) - 6 798 890 zł (1,3 %);

²⁸ Zwanych dalej odpowiednio „GS” i „PS”.

²⁹ Zwanych dalej „PFOŚiGW” i „GFOŚiGW”.

³⁰ Dz. U. Nr 215, poz. 1664.

³¹ Nr XLVI/833/10 z dnia 27 stycznia 2010 r.

³² Wg danych zawartych w sprawozdaniach OS-4g i OS-4p.

³³ dochody Gminy w latach 2010-2017 (do 30 września) wynosiły odpowiednio: 400 724 323,51 zł (2010 r.), 448 980 359,17 zł (2011 r.), 460 428 423,31 zł (2012 r.), 598 363 136,48 zł (2013 r.), 708 861 380,22 zł (2014 r.), 518 870 786,89 zł (2015 r.), 564 340 875,98 zł (2016 r.), 538 639 608,69 zł (plan na 30.09.2017 r.)

- dla powiatu³⁴: w 2010 r. - 9 888 721 zł (co stanowiło 8,3 % dochodów powiatu ogółem), w 2011 r. - 3 612 268 zł (3,2 %), w 2012 r. - 2 963 299 zł (2,3 %), w 2013 r. - 1 557 829 zł (1,3 %), w 2014 r. - 3 126 939 zł (2,5 %), w 2015 r. - 3 659 809 zł (2,9 %), w 2016 r. - 3 568 424 zł (2,7 %), w 2017 r. (do 30 września) - 3 381 790 zł (2,3 %).

Uzyskane w 2014 r. dochody gminy z tytułu wpływów z opłat i kar za korzystanie ze środowiska w wysokości 26 863 264 zł, wynikały z 11 decyzji na łączną kwotę 20 041 503 zł, wydanych przez Prezydenta Miasta Sosnowca w zakresie realizacji przez gminę Dąbrowa Górnicza zadania inwestycyjnego pn. „Uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej”. Pozostałe wpływy w wysokości 6 821 761 zł dotyczyły bieżących opłat i kar za korzystanie ze środowiska.

Prezydent Miasta, wyjaśniając różnicę w wysokości dochodów otrzymanych w 2013 r. przez powiat i gminę, z tytułu opłaty za korzystanie ze środowiska, w tym za składowanie odpadów (przekazywanych przez Marszałka Województwa), w porównaniu do dochodów uzyskanych z ww. tytułu w latach 2010-2012 oraz 2014-2016 r., podał, że *„spowodowana ona była zmianą sposobu wnoszenia przez podmioty korzystające ze środowiska – opłat. W myśl art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 16 listopada 2012 r. o redukcji niektórych obciążeń administracyjnych w gospodarce³⁵, opłaty za korzystanie ze środowiska za rok 2012 r. wnoszone były na podstawie art. 285 ust. 2 ustawy POŚ na zasadach dotychczasowych, tj. dwukrotnie w ciągu roku, natomiast opłaty za korzystanie ze środowiska poczynawszy od 2013 r. podmioty wnoszą jednorazowo za dany rok kalendarzowy, tj. do dnia 30 marca następnego roku”*.

(dowód: akta kontroli str. 797-806, 1309-1312, 1801-1806)

12. Gmina w 2015 r. przekazała do Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej³⁶ w Katowicach nadwyżkę, o której mowa w art. 404 ustawy POŚ, z tytułu dochodów uzyskanych w 2014 r. Wysokość przekazanej nadwyżki wynosiła 6 586 958 zł. Za rok 2013, 2015 i 2016 gmina nie była zobowiązana do przekazania ww. nadwyżki. Powiat nie był zobowiązany w latach objętych kontrolą do przekazania nadwyżki, o której mowa w art. 404 ustawy POŚ.

(dowód: akta kontroli str. 479-482, 509, 514, 529)

13. Obliczenie nadwyżki dochodów gminy i powiatu z kar i opłat środowiskowych przeprowadzono w sposób wskazany w załącznikach nr 1 do sprawozdań.

Przy ustalaniu wysokości nadwyżki uwzględniono m.in. liczbę ludności w gminie i powiecie, która została ustalona na koniec 2013, 2015 i 2016 roku według danych udostępnionych przez Główny Urząd Statystyczny³⁷, a na koniec 2014 r. według danych na dzień 30 czerwca 2014 r. udostępnionych przez GUS, do której dodano liczbę osób nowo zameldowanych a następnie odjęto liczbę osób wymeldowanych w II półroczu 2014 r. (dane z Referatu Wydziału Spraw Obywatelskich). Informację o nadwyżce uwzględniono w załączniku nr 1 do sprawozdania OŚ-4g, a nadwyżkę przekazano terminowo właściwemu WFOŚiGW, tj. do 15 sierpnia danego roku.

(dowód: akta kontroli str. 479-493, 797-806)

³⁴ dochody powiatu w latach 2010-2017 (do 30 września) wynosiły odpowiednio: 118 671 170,89 zł (2010 r.), 110 939 510,55 zł (2011 r.), 127 650 229,61 zł (2012 r.), 119 261 546,84 zł (2013 r.), 124 284 274,14 zł (2014 r.), 127 802 233,92 zł (2015 r.), 133 581 863,46 zł (2016 r.), 149 377 210,59 zł (plan na 30.09.2017 r.).

³⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 1342.

³⁶ Zwanego dalej „WFOŚiGW”.

³⁷ Zwany dalej „GUS”.

14. W latach 2010-2017 (do 30 września 2017 r.), powiat i gmina dysponowały łączną pulą środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska³⁸ w wysokości 40 030 798 zł (powiat) i 166 049 643 zł (gmina). Powyższa pula środków dla kolejnych lat okresu 2010-2017 (do 30 września) wynosiła odpowiednio³⁹:

- dla gminy: 52 094 900 w 2010 r., 53 584 927 w 2011 r., 11 067 356 zł w 2012 r., 7 621 276 zł w 2013 r., 26 863 264 zł w 2014 r., 801 561 zł w 2015 r., 7 217 469 zł w 2016 r. oraz 6 798 890 zł do 30 września 2017 r.;
- dla powiatu: 13 874 320 zł⁴⁰ w 2010 r., 5 882 268 zł w 2011 r., 3 930 923 zł w 2012 r., 2 514 329 zł w 2013 r., 3 218 935 zł w 2014 r., 3 659 809 zł w 2015 r., 3 568 424 w 2016 r. oraz 3 381 790 zł do 30 września 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1309-1312)

15. Na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w ww. latach gmina i powiat dysponowały, poza środkami z opłat i kar, środkami własnymi w wysokości⁴¹:

- gmina – 28 431 365 w 2011 r., 20 968 575 zł w 2012 r., 12 596 746 zł w 2013 r., 22 492 024 zł w 2014 r., 28 141 167 zł w 2015 r., 22 199 883 zł w 2016 r. oraz 1 967 666 (do 30 września 2017 r.);
- powiat – 100 273 zł w 2015 r. oraz 67 017 zł do 30 września 2017 r. W roku 2011, 2012, 2013, 2014 i 2016 r. powiat na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej poza środkami z opłat i kar nie wydatkował środków własnych.

(dowód: akta kontroli str. 1309-1314)

16. Łącznie (tj. zarówno z dostępnej w danym roku puli środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, innych środków własnych powiatu i gminy oraz innych źródeł⁴²) w latach 2014-2017 (do 30 września) wydano⁴³:

- w przypadku gminy 142 778 703 zł, z czego: 65 888 464 w 2014 r., 39 926 477 zł w 2015 r., 32 519 466 zł w 2016 r. oraz 4 444 296 zł do 30 września 2017 r.;
- w przypadku powiatu 21 905 089 zł, z czego: 3 218 935 zł w 2014 r., 13 833 605 zł w 2015 r., 3 635 441 zł w 2016 r. oraz 1 217 108 zł do 30 września 2017 r.

Gmina na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej w latach objętych kontrolą⁴⁴ wydała środki własne w łącznej wysokości 74 800 740 zł⁴⁵ oraz z innych źródeł w łącznej wysokości 30 619 039 zł⁴⁶.

Natomiast powiat na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej wydał środki własne w wysokości 167 290 zł⁴⁷ oraz ze środków Unii Europejskiej w wysokości 10 073 523 zł (w 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 1313-1314)

³⁸ Pula środków rozumiana jako suma wpływów z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska i niewykorzystanych środków z lat ubiegłych., pomniejszona o nadwyżkę dochodów z ww. tytułu.

³⁹ dane wg. sprawozdań OS-4g i OS-4p.

⁴⁰ W tym środki pochodzące ze zlikwidowanego PFOSiGW w wysokości 3 485 599 zł.

⁴¹ dane wg. sprawozdań OS-4g i OS-4p.

⁴² Kredyt EBI, środki UE, dotacja z WFOŚiGW, kredyt z WFOŚiGW.

⁴³ dane wg. sprawozdań OS-4g i OS-4p.

⁴⁴ od 1 stycznia 2014r. do 30 września 2017 r.

⁴⁵ W tym: 22 492 024 zł w 2014 r., 28 141 167 zł w 2015 r., 22 199 883 zł w 2016 r. oraz 1 967 666 zł do 30 września 2017 r.

⁴⁶ W tym: w 2014 r. – kredyt EBI w wysokości 16 533 176 zł, w 2015 r. środki UE (kredyt) w wysokości 3 384 052 zł, kredyt EBI w wysokości 6 335 197 zł, WFOŚiGW (dotacja) w wysokości 911 000 zł, WFOŚiGW w wysokości 353 500 zł, w 2016 r. – środki pochodzące z WFOŚiGW w wysokości 2 602 410 zł (kredyt) i 499 704 zł (dotacja).

⁴⁷ 100 273 zł w 2015 r. i 67 017 zł w 2016 r.

17. Wydatki powiatu i gminy na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, które realizowano z puli środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska w latach 2014-2017 (do 30 września) wynosiły odpowiednio:

- dla powiatu: 3 218 935 zł, 3 659 809 zł, 3 568 424 zł i 1 217 108 zł, co każdorazowo stanowiło 100% całej puli środków, którymi w poszczególnych latach dysponował powiat;
- dla gminy: 26 863 264 zł, 801 561 zł, 7 217 469 zł, co stanowiło 100% całej puli środków, jaką gmina dysponowała na ww. cel w latach 2014-2016. Na dzień 30 września 2017 r. Gmina z puli 6 798 890 zł, wydatkowała 2 476 630 zł (tj. 36,4 %).

I Zastępca Prezydenta Miasta, wyjaśniając dlaczego z kwoty 6 798 890 zł środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska (pula gminy) do dnia 30 września 2017 r. wydatkowano 2 476 630 zł, tj. 36,4% środków, podał, że Wydział Inwestycji Miejskich ma w planie (dz. 8001, rozdz. 80101, § 6050) zabezpieczone środki pochodzące z wpływów z opłat i kar za korzystanie ze środowiska w wysokości 2 000 000 zł z przeznaczeniem na realizację przedsięwzięcia pn. „Termomodernizacja placówek oświatowych – Szkoła Podstawowa Nr 20”, którego rzeczowa realizacja została zakończona, a obecnie trwa jego rozliczanie, planowany termin złożenia przez Wykonawcę faktury końcowej za wykonanie przedmiotu umowy – do końca listopada 2017 r., a zapłaty grudzień 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1313-1314, 1792-1798)

18. W kolejnych latach objętych kontrolą, występowały przypadki regulowania ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska wydatków przeznaczonych na cele inne niż ochrona środowiska i gospodarka wodna, w łącznej kwocie 1 981 648 zł (gmina) i 110 900 zł (powiat). Szczegółowy opis ww. wydatków, przedstawiono w następnym rozdziale wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 1325-1424, 1810-1815, 1817-2046)

Ocena cząstkowa

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

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

19. W załącznikach do uchwał budżetowych miasta Dąbrowa Górnicza na poszczególne lata objęte kontrolą⁴⁸ organ stanowiący wyodrębniał wydatki na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej zaplanowane w poszczególnych rozdziałach⁴⁹, wraz ze wskazaniem kwot mających mieć swe źródło finansowania ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska. Ww. uchwały zawierały załączniki dotyczące planowanych do udzielenia dotacji, w tym dotacji, które planowano sfinansować z udziałem środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska. W Planach

⁴⁸ Uchwała Nr XXXIII/635/13 z dnia 18 grudnia 2013 r., uchwała nr III/35/2014 z dnia 17 grudnia 2014 r., uchwała nr XIII/276/2015 z dnia 16 grudnia 2015 r., uchwała nr XXIII/511/2016 z dnia 14 grudnia 2016 r.

⁴⁹ GS – dział 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, rozdział 90001 (gospodarka ściekowa i ochrona wód), 90002 (gospodarka odpadami), 90005 (ochrona powietrza atmosferycznego i klimatu), 90004 (utrzymanie zieleni w miastach i gminach), 90095 (pozostała działalność) oraz dział 801 (oświata i wychowanie) rozdział 80101 (szkoły podstawowe), PS – dział 900, rozdział 90001, 90004, 90005, 90007 (zmniejszenie hałasu i wibracji) oraz dział 801, rozdział 80130 (szkoły zawodowe).

jednostkowych wydatków budżetowych jednostek realizujących zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej⁵⁰ podawano dział, rozdział, paragraf oraz kwotę, którą można było wydatkować z puli ww. środków. Zaplanowane działania były zgodne z obowiązującym w Gminie Programem POŚ, Strategią Rozwoju Gminy, Planem Gospodarki Niskoemisyjnej oraz Programem usuwania azbestu z terenu Miasta na lata 2010-2032. Projekty uchwał budżetowych każdorazowo opiniowane były przez Komisję Rady Miejskiej, w tym przez Komisję Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 990-1308)

20. Z zadań założonych do realizacji w Programie POŚ, Urząd w latach 2013 - 2017 (do 30 września) nie zrealizował lub zrealizował tylko częściowo następujące zadania:

- wyeliminowanie odprowadzenia ścieków bytowych z centrum miasta do wód rzeki Pogoria⁵¹ - zadanie nie zostało zrealizowane z uwagi na brak środków finansowych. W obowiązującej Wieloletniej Prognozie Finansowej na lata 2017-2023 zadanie nie zostało ujęte do realizacji;
- rekultywacja Miejskiego Składowiska Odpadów Komunalnych „Lipówka I” – nie została zrealizowana w latach 2013-2014, ponieważ nie zostały uchwalone w budżecie gminy środki na przedmiotowe zadanie we wskazanym czasie. Prezydent Miasta wyjaśnił, że „w latach 2015-2016 aby określić kierunek i wykonać - rekultywację przeprowadzono badania, na podstawie których wykonano projekt budowlany i wykonawczy rekultywacji składowiska. Jednakże z uwagi na konieczność rekultywacji składowiska, jak również kwatery składowania odpadów KW-1⁵², zaistniała koncepcja wspólnego połączenia obu rekultywacji w oparciu o jeden wspólny sposób zagospodarowania odcieków i biogazu, realizowane przez MZGO, które decyzją Prezydenta Miasta w grudniu 2016 r., dostało w trwały zarząd na czas nieoznaczony, nieruchomości gruntowe zabudowane składające się na nieczynne składowisko”;
- rozbudowa składowiska MZGO – budowa kwatery KW2 oraz rozbudowa MZGO⁵³- powodem niezrealizowania zadań było podjęcie uchwały Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej, w wyniku której wniesiono aportem do spółki ALBA MPGK przedsiębiorstwo pozostałe po zlikwidowanym zakładzie budżetowym MZPOK Lipówka II, zajmujące się przetwarzaniem odpadów komunalnych - zadania stały się zadaniami realizowanymi przez ww. spółkę.

(dowód: akta kontroli str. 311-353, 1801-1809)

21. Zadania realizowane przez gminę i powiat z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej były zgodne z ustaleniami Strategii Rozwoju Gminy, Programem POŚ na lata 2013-2017, Planem Gospodarki Niskoemisyjnej, Programem usuwania azbestu z terenu Miasta na lata 2010-2032.

(dowód: akta kontroli str. 235-301, 311-355, 384, 1325-1424)

⁵⁰ w 2014 i 2015 r. był to Wydział Ekologii i Rolnictwa (GS i PS) oraz Jednostka Realizująca Projekt (GS i PS), w 2016 r. Wydział Inwestycji (PS), Wydział Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej (GS), Wydział Ekologii i Rolnictwa (GS, PS), Jednostka Realizująca Projekt (GS, PS), w 2017 r (do 30 września) – Wydział Inwestycji Miejskich (GS, PS), Wydział Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej (GS i PS), Wydział Ekologii i Rolnictwa (GS i PS).

⁵¹ W tym: „Budowa układu kanalizacji sanitarnej i przebudowa kanalizacji deszczowej w rejonie ul. Mireckiego”, „Budowa układu kanalizacji sanitarnej i deszczowej w rejonie ul. Dębowa, Jaworowa, Szkolna”, „Budowa układu kanalizacji sanitarnej i przebudowa kanalizacji deszczowej – rejon ul. Łąncuckiego, Graniczna, Zagłębia Dąbrowskiego”.

⁵² Zarządzane przez jednostkę budżetową Miejski Zakład Gospodarowania Odpadami, zwany dalej „MZGO”.

⁵³ Rozbudowa linii sortowniczej zmieszanych odpadów komunalnych o urządzenia do produkcji paliwa zastępczego z frakcji nad sitowej, rozbudowa instalacji biologicznej obróbki frakcji pod sitowej ze zmieszanych odpadów komunalnych.

22. Wydatkowanie środków na ochronę środowiska i gospodarkę wodną (w tym środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska) było zgodne z uchwałami budżetowymi oraz ustaleniami planów finansowych gminy i powiatu. W latach objętych kontrolą (do 30 września 2017 r.) dokonano zmian w uchwałach budżetowych w zakresie wydatków środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska. Do najważniejszych zmian należało: w 2014 r. zwiększenie wydatków w łącznej kwocie 22 474 054 zł z czego 21 850 794 zł (gmina) i 623 260 zł (powiat) na zadanie związane z uporządkowaniem gospodarki wodno-ściekowej w gminie – etap I, w 2015 r. zwiększenie ogółem o 1 717 000 zł z czego 1 118 000 zł (gmina) i 599 000 zł (powiat) również na zadanie dot. uporządkowania gospodarki wodno-ściekowej w gminie, w 2016 r. zwiększenie wydatków o 766 467 zł z czego 150 000 zł (gmina) i 100 000 zł (powiat) na uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej w gminie oraz 516 467 zł (gmina) na zadanie „Utrzymanie czystości i porządku oraz remonty infrastruktury komunalnej na terenie Gminy Dąbrowa Górnicza”, w 2017 r. (do 30 września) zwiększenie łącznie o 464 000 w tym m.in: 150 000 zł (gmina) na utrzymanie czystości i porządku (...), 133 385 zł (gmina) i 50 000 zł (powiat) na dofinansowanie dla osób fizycznych na likwidację niskiej emisji.

(dowód: akta kontroli str. 990-1308)

23. W latach objętych kontrolą na zadania z zakresu ochrony środowiska gmina i powiat wydatkowały środki własne w łącznej kwocie (odpowiednio) 74 800 740 zł i 167 290 zł. Gmina środki te przeznaczyła przede wszystkim na uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej, konserwację i utrzymanie terenów zielonych, termomodernizację placówek oświatowych, modernizację i rozbudowę oświetlenia ulicznego przy zastosowaniu energooszczędnych technologii LED, nadzór nad Miejskim Składowiskiem Odpadów Komunalnych „Lipówka I”, przebudowę Drogi Krajowej nr 94 (etap I) – przebudowa wiaduktu drogowego w ciągu DK-94 nad drogą nr 790 wraz z budową oświetlenia ulicznego przedmiotowego węzła. Powiat środki własne na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej przeznaczył m.in. na uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej, termomodernizację placówek oświatowych, dotacje dla osób fizycznych i wspólnot mieszkaniowych, które wybudowały przydomowe przepompownie ścieków sanitarnych oraz budowę cyfrowej platformy zarządzania hałasem na obszarze gminy.

(dowód: akta kontroli str. 433- 434, 1313-1314)

24. Zgodnie z zamierzeniami Urzędu, środki pochodzące z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska w latach 2014-2017 (30 września) w łącznej wysokości 37 358 924 zł i 11 664 276⁵⁴, zostały wydatkowane przez gminę i powiat na:

- a) przedsięwzięcia związane z ochroną wód⁵⁵ w łącznej kwocie 21 440 912 zł (gmina) i 6 086 177 zł (powiat), w tym udzielono dotacji w łącznej kwocie 292 174 zł (gmina) i 68 125 zł (powiat). W ramach przedsięwzięć związanych z ochroną wód realizowano m.in. uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej⁵⁶, czyszczenie, pogłębianie i regulację rowów;
- b) przedsięwzięcia związane z monitoringiem środowiska⁵⁷ w łącznej kwocie 29 667 zł (gmina) i 450 667 zł (powiat), w ramach których zrealizowano m.in. badania wód powierzchniowych oraz ze źródełek na terenie miasta Dąbrowa

⁵⁴ Dane wg sprawozdań OŚ-4g i OŚ-4p.

⁵⁵ o których mowa w art. 400a ust.1 pkt 2 ustawy POS.

⁵⁶ Zadanie pn. „Uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej w gminie Dąbrowa Górnicza – etap I” – realizowane w 2014 r. oraz Zadanie pn. „Uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej w gminie Dąbrowa Górnicza – etap II” – realizowane w 2017r.

⁵⁷ O których mowa w art. 400a ust.1 pkt 15 ustawy POŚ.

Górnica, Raport z realizacji POŚ na lata 2013-2017 za pierwsze dwa lata obowiązywania, badania gleb na obszarze miasta, monitoring jakości powietrza, zwiększenie dostępu do cyfrowych usług publicznych - ochrona przed hałasem, poprzez opracowanie map emisyjnych dla hałasu⁵⁸ na obszarze Dąbrowy Górniczej;

- c) przedsięwzięcia związane z ochroną powietrza⁵⁹ w łącznej kwocie 3 086 450 zł (gmina) i 3 903 053 zł (powiat), w tym udzielono dotacji w łącznej wysokości 6 480 zł (gmina) i 1 062 238 zł (powiat). W ramach których zrealizowano m.in.: termomodernizację placówek oświatowych, wymianę stolarki okiennej w szkołach, wykonano inwentaryzację źródeł niskiej emisji na terenie gminy, zamontowano 8 testowych urządzeń pomiarowych do pomiaru stężenia pyłu zawieszonego w ramach realizacji zadania pn. „Monitoring jakości powietrza dla miasta Dąbrowa Górnicza”;
- d) przedsięwzięcia związane z ochroną przyrody⁶⁰ - w łącznej kwocie 7 709 590 zł (gmina) i 556 330 zł (powiat), w ramach których wykonano prace pielęgnacyjne na pomnikach przyrody, cięcia pielęgnacyjne starodrzewu na terenie miasta, konserwacja i utrzymanie terenów zieleni miejskiej wraz z pracami aranżacyjnymi i interwencyjnymi, wykonanie i zamontowanie tablic informacyjnych dla oznakowania stanowisk przyrody;
- e) edukację ekologiczną⁶¹ - w łącznej kwocie 29 682 zł (gmina) i 524 064 zł (powiat) w tym powiat udzielił dotacji w łącznej kwocie 509 838 zł, w ramach których zakupiono worki i rękawice na „Dzień Ziemi” i „Sprzątanie Świata”, nagrody rzeczowe dla zwycięzców konkursów wiedzy ekologicznej, zakup kalendarzy o tematyce ekologicznej, zakup mapy przyrodniczo-turystycznej po Dąbrowie Górniczej, wynajem sali na obchody „Dnia Ziemi”;
- f) inne zadania służące ochronie środowiska⁶² - w łącznej kwocie 1 500 zł (gmina) i 122 725 zł (powiat) w 2014 r., z których wykonano „Ekspertyzę oceny raportu oddziaływania na środowisko przedsięwzięcia budowy instalacji do biologicznego przetwarzania odpadów na terenie Zakładu Produkcji Paliwa Alternatywnego”, uproszczony plan urządzenia lasu dla gminy Dąbrowa Górnicza na lata 2017-2027, budowę infrastruktury w okolicy Przedszkola nr 33⁶³,

ponadto gmina w latach objętych kontrolą wydatkowała środki pochodzące z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska na przedsięwzięcia związane z gospodarką odpadami⁶⁴ w łącznej kwocie 5 061 123 zł, w tym udzieliła dotacji w łącznej kwocie 235 808 zł. W ramach przedsięwzięć związanych z gospodarką odpadami gmina realizowała m.in.: odbiór, transport i składowanie odpadów niebezpiecznych zawierających azbest z nieruchomości osób fizycznych, wspólnot mieszkaniowych oraz osób prawnych, kościołów i innych związków wyznaniowych w mieście Dąbrowa Górnicza, utrzymanie czystości i porządku oraz remonty infrastruktury komunalnej na terenie Dąbrowy Górniczej, w tym nadzór nad Miejskim Składowiskiem Odpadów Komunalnych „Lipówka I”, likwidację dzikich wysypisk, usuwanie odpadów komunalnych z terenu linii brzegowych przy zbiornikach wodnych⁶⁵, dystrybucję stojaków na worki do selektywnej zbiórki odpadów dla mieszkańców zabudowy jednorodzinnej.

(dowód: akta kontroli str. 1313-1424)

⁵⁸ Drogowego, przemysłowego, kolejowego, tramwajowego.

⁵⁹ O których mowa w art. 400a ust.1 pkt 21 ustawy POŚ.

⁶⁰ O których mowa w art. 400a ust.1 pkt 29 ustawy POŚ.

⁶¹ O których mowa w art. 400a ust.1 pkt 32 ustawy POŚ.

⁶² O których mowa w art. 400a ust.1 pkt 42 ustawy POŚ.

⁶³ Polegającą na przygotowaniu terenu, wyrównaniu, utwardzeniu, wyłożeniu kostką ażurową 18 miejsc parkingowych oraz wykonanie drogi dojazdowej do przedszkola.

⁶⁴ O których mowa w art. 400a ust.1 pkt 8 ustawy POŚ.

⁶⁵ Pogoria I, Pogoria III i Pogoria IV.

W ramach ww. wydatków, 1 981 648 zł (gmina) i 139 700 zł (powiat), zostały przeznaczone na zadania niewymienione w art. 403 ust. 1 i 2 ustawy POŚ. Dotyczyło to wydatków na gospodarkę odpadami, monitoring środowiska, edukację ekologiczną, co szczegółowo opisano w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

Liczba zadań w gminie z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, finansowanych tylko ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska (GS) wynosiła: 23 w 2014 r., 14 w 2015 r., 16 w 2016 r. oraz 10 do 30 września 2017 r. Natomiast dofinansowane ww. środkami były po dwa zadania w latach 2014-2015 i jedno zadanie w 2016 r. Do dnia 30 września 2017 r. nie dofinansowano zadań tymi środkami.

Liczba zadań w powiecie z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, finansowanych tylko ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska (PS) wyniosła: pięć w 2014 r., pięć w 2015 r., osiem w 2016 r. oraz pięć do 30 września 2017 r. Dofinansowane ww. środkami były po dwa zadania w latach 2014-2015, trzy zadania w 2016 r. oraz jedno zadanie do 30 września 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1325-1412, 1781-1782)

25. Gmina ani powiat w latach 2014-2016 nie uzyskały wpływów wykazywanych w wierszu szóstym sprawozdań OŚ-4g i OŚ-4p (w przypadku sprawozdań za 2016 rok wykazanych w wierszu siódmym).

(dowód: akta kontroli str. 508-524, 1315-1324)

26. W wyniku wydatkowania w latach 2014-2017 środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska (37 358 924 zł), Gmina uzyskała m.in. następujące efekty:

- uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej⁶⁶, w ramach której wykonano 126,8 km kanalizacji sanitarnej, 65,49 km sieci wodociągowej, 71,9 km kanalizacji deszczowej, 25 szt. tłoczni/pompowni;
- odebranie, transport i unieszkodliwienie 272,26 Mg wyrobów zawierających azbest;
- usuwanie tzw. „dzikich wysypisk”, opróżnianie koszy ulicznych, usuwanie odpadów z terenu linii brzegowych przy zbiornikach wodnych;
- prowadzenie nadzoru i prac związanych z prawidłowym funkcjonowaniem składowiska odpadów komunalnych, w tym zutylizowanie odcieków;
- zakup drzew, krzewów, roślin rabatowych w ramach odchodów „Dnia Ziemi” i akcji „Posadź swoje drzewko”;
- wykonanie prac pielęgnacyjnych (kwietników, żywopłotów, pielęgnacji drzew, krzewów, konserwacji trawników, grabienia liści) oraz nowych nasadzeń (drzew i kwiatów) na terenach parków, skwerów, rond i placów zabaw na terenie miasta Dąbrowa Górnicza;
- dofinansowanie prac związanych z demontażem wyrobów zawierających azbest, dofinansowanie do budowy podłączeń do sieci kanalizacji sanitarnej, przydomowych przepompowni ścieków oraz budowy przydomowych oczyszczalni ścieków.

W wyniku wydatkowania powiatowych środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska (11 664 276 zł) w badanym okresie uzyskano m.in. następujące efekty:

⁶⁶ Zadanie pn. „Uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej w gminie Dąbrowa Górnicza – etap I”

- uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej w gminie;
- dofinansowanie do budowy połączeń do sieci kanalizacji sanitarnej, przydomowych przepompowni ścieków sanitarnych, budowy przydomowych oczyszczalni ścieków, zmiany systemu ogrzewania na ekologiczny oraz projektów organizacji pozarządowych;
- termomodernizacje placówek oświatowych⁶⁷;
- budowa cyfrowej platformy zarządzania hałasem na obszarze gminy;
- konserwacja i utrzymanie terenów zieleni miejskiej wraz z pracami aranżacyjnymi i interwencyjnymi (pielęgnacja drzew, krzewów, trawników, kwietników, żywopłotów).

(dowód: akta kontroli str. 1315-1412)

27. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie udzielono łącznie 214 zamówień publicznych obejmujących zadania dotyczące ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w tym: w roku 2014 udzielono 87 zamówień, w tym 28 postępowań były prowadzone w trybie określonym w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶⁸ (18 w trybie przetargu nieograniczonego, 10 w trybie „z wolnej ręki”), a 59 udzielono w oparciu o art. 4 pkt 8 ustawy pzp; w 2015 r. udzielono 72 zamówień publicznych (18 w trybie przetargu nieograniczonego, jedno w trybie przetargu ograniczonego, 10 w trybie „z wolnej ręki”), a 43 udzielono w oparciu o art. 4 pkt 8 ustawy Pzp; w 2016 udzielono 51 zamówień publicznych (12 w trybie przetargu nieograniczonego), a 39 udzielono w oparciu o art. 4 pkt 8 ustawy Pzp; a do 30 września 2017 r. udzielono 31 zamówień publicznych (8 w trybie przetargu nieograniczonego, jedno w trybie „z wolnej ręki”), a 22 udzielono w oparciu o art. 4 pkt 8 ustawy Pzp. Szczegółowe badanie wytypowanych czterech zamówień publicznych⁶⁹, sfinansowanych środkami pochodzącymi z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, wykazało, że ich udzielenie nastąpiło w sposób zgodny z ustawą Pzp oraz regulaminami wewnętrznymi Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 532-552)

28. W latach objętych kontrolą Urząd na zadania związane z ochroną środowiska i gospodarką wodną udzielił łącznie 1740 dotacji (212 w 2014 r., 855 w 2015 r., 482 w 2016 r., 190 do 30 września 2017 r.), w tym 830 dotacji zostało udzielonych ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska (275 z GS i 552 PS, dwie ze środków własnych i GS, 1 ze środków własnych i PS).

Udzielone dotacje dotyczyły:

- 1) dofinansowania kosztów prac związanych z demontażem wyrobów zawierających azbest. W 2014 roku zawarto 22 umowy (łączna kwota udzielonych dotacji wyniosła 50 317,00 zł), 18 umów w 2015 r. (łączna kwota dotacji wyniosła 94 938,40 zł), 18 umów w 2016 r. (łączna kwota dotacji wyniosła 84 754,86 zł) oraz siedem umów w 2017 r. (do 30 września, łączna kwota dotacji wyniosła 5 798,48 zł). Dotacji udzielono ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska (GS);

⁶⁷ Zespół Szkół Sportowych.

⁶⁸ Dz. U. z 2017 r., poz. 1579 ze zm., zwaną dalej „ustawą Pzp”.

⁶⁹ postępowanie przeprowadzone w 2014 r. (nr ZP.WKM.271.4.66.2014) w trybie przetargu nieograniczonego na zadanie pn. „Konserwacja i utrzymanie zieleni miejskiej wraz z pracami aranżacyjnymi i interwencyjnymi w Gminie Dąbrowa Górnicza” oraz trzy zamówienia udzielone na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy Pzp tj.: „Inwentaryzacja źródeł niskiej emisji na terenie Dąbrowy Górniczej” (postępowanie WR.271.5.963.2015, przeprowadzone w 2015 r.), „Monitoring jakości powietrza dla miasta Dąbrowy Górniczej” (postępowanie z nr WER.2017.1513.2016), „Odbiór, transport i składowanie (unieszkodliwianie) odpadów niebezpiecznych zawierających azbest (głównie w postaci płyt azbestowo-cementowych stosowanych w budownictwie) o kodach 17 06 01, 17 06 05 z nieruchomości osób fizycznych, wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych oraz osób prawnych, kościołów i innych związków wyznaniowych w mieście Dąbrowa Górnicza” – postępowanie nr WER.271.127.2017, przeprowadzone w okresie do 30.09.2017 r.

- 2) dofinansowania kosztów prac związanych z budową podłączeń do sieci kanalizacji sanitarnej oraz przydomowych przepompowni ścieków sanitarnych. W 2015 r. udzielono 703 dotacji (na przyłącza)⁷⁰ łączna kwota dotacji wyniosła 1 669 544,45 zł), w 2016 r. 338 dotacji (321 na przyłącza i 17 na przepompownie) - łączna kwota dotacji wyniosła 848 381,17 zł oraz 87 (78 przyłącza i 9 przepompownie) do 30 czerwca 2017 r. – łączna kwota dotacji wyniosła 195 870,49 zł. Dotacji na ww. cel udzielono ze środków własnych gminy (łącznie kwota udzielonych dotacji wyniosła 2 163 832,36 zł), środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska tzw. „GS” (łączna kwota udzielonych dotacji wyniosła 449 963,75 zł) i środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska „PS” (łączna kwota udzielonych dotacji wyniosła 100 000,00 zł);
- 3) dofinansowania kosztów poniesionych na likwidację niskiej emisji. W 2014 r. udzielono 167 dotacji (kwota dotacji wyniosła 297 358,41 zł), 104 umowy dotacji zawarto w 2015 r. (kwota udzielonych dotacji wyniosła 167 826,32 zł), 96 umów zawarto w 2016 r. (łączna kwota udzielonych dotacji wyniosła 176 679,17 zł) oraz 75 umów do 30 września 2017 r. (kwota dotacji wyniosła 426 854,96 zł). Łączna kwota udzielonych dotacji wyniosła 1 068 718,86 zł. Dotacji na ww. cel udzielono wyłącznie ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska (jedna „GS” i 441 „PS”);
- 4) dofinansowania kosztów prac związanych z budową przydomowej oczyszczalni ścieków lub szczelnym bezodpływowym zbiornikiem na nieczystości płynne. W 2014 r. zawarto 9 umów (na kwotę dofinansowania 34 472,90 zł), 15 umów w 2015 r. (na łączną kwotę dofinansowania 57 535,22 zł), 13 umów w 2016 r. (na kwotę dofinansowania 49 098,86 zł) oraz sześć umów do 30 września 2017 r. (kwota dofinansowania wyniosła 22 757 zł). Łącznie w latach objętych kontrolą na ww. cel wydatkowano 163 864,48 zł. Dotacji na ww. cel udzielono wyłącznie ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska (w 2014, 2016 i 2017 r. z „GS”, w 2015 r. z „PS”);
- 5) dofinansowania dla organizacji pozarządowych na różnego rodzaju projekty (zadania). W 2014 r. zawarto 13 umów (łączna kwota dotacji wyniosła 120 000 zł), 15 umów w 2015 r. (łączna kwota udzielonych dotacji wyniosła 130 000 zł), 16 umów w 2016 r. (łączna kwota udzielonej dotacji wyniosła 130 000 zł) oraz 14 umów do 30 września 2017 r. (kwota udzielonej dotacji wyniosła 130 000 zł). Łączna kwota udzielonych w ww. okresie dotacji dla organizacji pozarządowych wyniosła 510 000 zł. Dotacji udzielono ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska („PS”);
- 6) dotacji celowych udzielonych Województwu Śląskiemu odpowiednio w 2014 r. na odrestaurowanie ścieżek dydaktycznych Bagna Błędowskie oraz Lipy Dobieckich na terenie miasta Dąbrowy Górniczej (10 000 zł) oraz w latach 2015-2017 (do 30 września) na konserwację cieków wodnych⁷¹ w wysokościach odpowiednio: 35 835 zł, 51 727 zł i 19 582 zł. Dotacji na ww. cele udzielono ze środków własnych gminy i powiatu.

W ramach ww. dotacji wydatki w łącznej kwocie 346 707 zł zostały przeznaczone na zadania niewymienione w art. 403 ust. 1 i 2 ustawy POŚ, co szczegółowo

⁷⁰ 582 przyłącza sfinansowane z środków własnych gminy, 121 przyłącza sfinansowane środkami pochodzącym z GS.

⁷¹ Wykonanie konserwacji cieków wodnych Babia Ława w km 0+000 – 2+354 w mieście Dąbrowa Górnicza (2016 r.), na wykonanie konserwacji cieków wodnych Babia Ława w km 2+365 – 4+060 w mieście Dąbrowa Górnicza (2016 r.), konserwacji cieków „Trzebyczka” w km 6+000 – 14+370 (odcinkowo) w mieście Dąbrowa Górnicza (2016 r.), na wykonanie konserwacji cieków Trzebyczka w km 7+180-12+500 w mieście Dąbrowa Górnicza (2017 r.).

opisano w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”. Dotyczyło to wydatków na demontaż wyrobów zawierających azbest (235 807 zł) oraz dotacji dla Kół Łowieckich na zakup karmy dla zwierzyny leśnej (110 900 zł).

(dowód: akta kontroli str. 553, 561-562, 580, 596-597, 605, 620)

29. Zasady, tryby udzielania i rozliczania ww. dotacji, zostały szczegółowo określone w uchwałach Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej⁷².

W uchwałach dotyczących dofinansowania kosztów prac związanych z demontażem wyrobów zawierających azbest, kosztów prac związanych z budową podłączeń do sieci kanalizacji sanitarnej oraz przydomowych przepompowni ścieków sanitarnych, kosztów poniesionych na likwidację niskiej emisji oraz kosztów prac związanych z budową przydomowej oczyszczalni ścieków lub szczelnym bezodpływowym zbiornikiem na nieczystości płynne, jako podstawę prawną powołano m.in. art. 403 ust. 1 i 4 ustawy POŚ. W przypadku uchwał, na podstawie których Urząd udzielił dotacji dla organizacji pozarządowych, jako podstawę prawną podano m.in. art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁷³. Uchwały zostały opublikowane w Dziennikach Urzędowych Województwa Śląskiego.

(dowód: akta kontroli str. 554-560, 563-579, 581-595, 598-604, 610-619, 621-641, 648-718)

30. Na podstawie szczegółowego badania czterech umów dotacji⁷⁴, udzielonych ze środków pochodzących z opłat i kar:

- umowy nr WER.6324.3.5.2014.MJ z dnia 13 czerwca 2014 r. na dofinansowanie do wybudowanej przydomowej oczyszczalni ścieków,
- umowy nr WER.3153.1.77.2015.BW z dnia 20 listopada 2015 r., na modernizację systemu ogrzewania, polegającej na wymianie wszystkich dotychczasowych (tradycyjnych) pieców opalanych paliwem stałym na ogrzewanie gazowe;
- umowy nr 352/JRP/II/2016 z dnia 10 grudnia 2016 r. na częściowe pokrycie kosztów zakupu przydomowej przepompowni ścieków sanitarnych;
- umowy nr WER.6236.3.13.2017.RB z dnia 11 września 2017 r., na demontaż pokrycia dachowego zawierającego azbest,

⁷² dofinansowanie kosztów prac związanych z budową podłączeń do sieci kanalizacji sanitarnej oraz przydomowych przepompowni ścieków sanitarnych (Uchwała nr XXXIX/820/14 z dnia 3 września 2014 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej z budżetu miast dla osób fizycznych, które wybudowały przyłącza do sieci kanalizacji sanitarnej, Uchwała Nr XI/225/2015 z dnia 28 października 2015 r. w sprawie udzielania dotacji celowej z budżetu miasta dla osób fizycznych i wspólnot mieszkaniowych, które wybudowały podłączenie do sieci kanalizacji sanitarnej, Uchwała Nr XIV/306/2016 z dnia 27 stycznia 2016 r., Uchwała Nr XVIII/420/2016 z dnia 22 czerwca 2016 r. oraz Uchwała nr XXII/494/2016 z dnia 16 listopada 2016 r. w sprawie zmiany do uchwały Nr XI/225/2015 (...) oraz Uchwała Nr XVII/390/2016 z dnia 18 maja 2016 r. w sprawie udzielania dotacji celowej z budżetu miasta dla osób fizycznych i wspólnot mieszkaniowych, które wybudowały przepompownie ścieków sanitarnych; dofinansowania kosztów prac związanych z demontażem wyrobów zawierających azbest (Uchwała Nr XL/843/14 z dnia 29 października 2014 r. w sprawie przyjęcia regulaminu udzielania dotacji celowej z budżetu miasta Dąbrowa Górnicza na demontaż wyrobów zawierających azbest); na likwidację niskiej emisji (Uchwała Nr XV/273/12 z dnia 29 lutego 2012 r., Uchwała Nr XXI/484/2016 z dnia 19 października 2016 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej z budżetu miasta osobom fizycznym na likwidację niskiej emisji w Dąbrowie Górniczej, Uchwała Nr XXV/565/2017 z dnia 29 marca 2017 r. w sprawie przyjęcia Programu Ograniczenia Niskiej Emisji dla Miasta Dąbrowy Górniczej); dofinansowanie kosztów prac związanych z budową przydomowej oczyszczalni ścieków lub szczelnym bezodpływowym zbiornikiem na nieczystości płynne (Uchwała Nr XV/272/12 z dnia 29 lutego 2012 r. oraz Uchwała nr VI/123/15 z dnia 20 maja 2015 r.); dla organizacji pozarządowych (Uchwała nr XXXII/622/13 z dnia 6 listopada 2013 r., Uchwała Nr XL/846/14 z dnia 29 października 2014 r., Uchwała Nr XI/233/2015 z dnia 28 października 2015 r., Uchwała Nr XXII/498/2016 z dnia 16 listopada 2016 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Dąbrowa Górnicza z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok odpowiednio 2014, 2015, 2016 i 2017).

⁷³ Dz. U. z 2016 r. poz. 1817 ze zm.

⁷⁴ Wybranych w sposób losowy po jednej dotacji udzielonej przez Urząd z każdego roku objętego kontrolą, tj.: w 2014 roku „dla osób fizycznych, które wybudowały przydomową oczyszczalnię ścieków”, w 2015 roku na modernizację systemu ogrzewania (niska emisja), w 2016 roku na dofinansowanie dla osób fizycznych i wspólnot mieszkaniowych, które wybudowały przydomową przepompownię ścieków sanitarnych, w 2017 r. (do 30 września) na demontaż pokrycia dachowego i elewacji zawierających azbest.

stwierdzono, że dotacje udzielone zostały wyłącznie podmiotom, określonym w art. 403 ust. 4 ustawy POŚ. O kolejności rozpatrywania wniosków decydowała data wpływu do Urzędu wraz z kompletem wymaganych dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 719-796)

31. Udzielenie ww. dotacji następowało na podstawie umów zawartych pomiędzy przedstawicielami Gminy a Dotowanymi. Umowy dotacji były zgodne z art. 250 ustawy o finansach publicznych, ponieważ określano w nich wysokość dotacji, zakres rzeczowy zadania, termin wykorzystania dotacji (nie dłuższy niż 31 grudnia danego roku budżetowego), a także termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji. W umowach dotacji nie określano terminu zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, ze względu na to, iż wykorzystanie dotacji polegało na zapłacie za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona.

(dowód: akta kontroli str. 719-720, 743-744, 756-757, 782-783)

32. Ww. dotacji udzielono zgodnie z warunkami określonymi w poniższych uchwałach:

- a) nr XVI/272/12 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 29 lutego 2012 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej z budżetu miasta dla osób fizycznych, które wybudowały przydomową oczyszczalnię ścieków lub szczelny bezodpływowy zbiornik na nieczystości płynne,
- b) nr XV/273/12 z dnia 29 lutego 2012 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej z budżetu miasta osobom fizycznym na likwidację niskiej emisji w Dąbrowie Górniczej,
- c) nr XVII/390/2016 z dnia 18 maja 2016 r. w sprawie udzielania dotacji celowej z budżetu miasta dla osób fizycznych i wspólnot mieszkaniowych, które wybudowały przydomową przepompownię ścieków sanitarnych,
- d) nr XL/843/14 z dnia 29 października 2014 r. w sprawie przyjęcia regulaminu udzielania dotacji celowej z budżetu miasta Dąbrowa Górnicza na demontaż wyrobów zawierających azbest.

(dowód: akta kontroli str. 554-557, 563-565, 581-585, 598-604, 719-796)

33. Środki z dotacji udzielone na podstawie ww. umów zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, tj. na cele określone w badanych umowach.

(dowód: akta kontroli str. 719-796)

34. Poddane szczegółowej analizie cztery dotacje (tj. 0,48 % wszystkich dotacji udzielonych ze środków PS i GS), rozliczone zostały terminowo i w prawidłowy sposób, zgodnie z warunkami określonymi w umowach.

(dowód: akta kontroli str. 719-720a, 743-744a, 756-757, 760, 782-783)

35. Zgodnie z postanowieniami uchwały Rady Miejskiej „w sprawie przyjęcia regulaminu udzielania dotacji celowej z budżetu miasta Dąbrowa Górnicza na demontaż wyrobów zawierających azbest” oraz umowy dotacji, kontrola wykorzystania dotacji przez dotującego polegała na weryfikacji dokumentów potwierdzających wykonanie zadania, tj. oryginału faktury VAT lub rachunku zawierających m.in. powierzchnię (m²), z której zdemontowano płyty azbestowo-cementowe, wystawionego przez przedsiębiorcę usuwającego wyroby zawierające azbest oraz kopii oświadczenia przedsiębiorcy usuwającego wyroby zawierające azbest o prawidłowości wykonania prac oraz o oczyszczeniu terenu z pyłu azbestowego, z zachowaniem właściwych przepisów technicznych i sanitarnych. Oględziny nieruchomości, z których usuwany był azbest, pracownicy Urzędu przeprowadzali po złożeniu wniosku o dotację, przed jej udzieleniem. W toku oględzin ustalano powierzchnię elewacji pokrytej płytami zawierającymi azbest

(wykazywaną również w dokumentach wymaganych do rozliczenia dotacji), a wyniki oględzin zostały przedstawione w protokołach z oględzin.

W przypadku udzielenia dotacji celowej z budżetu miasta dla osób fizycznych, które wybudowały przydomową oczyszczalnię ścieków oraz dokonały modernizacji systemu ogrzewania⁷⁵, pracownicy Urzędu każdorazowo po złożeniu wniosku o ww. dotację, a przed jej udzieleniem przeprowadzili wizję na terenie posesji. Z przeprowadzonych oględzin każdorazowo sporządzano protokół, w którym potwierdzano spełnienie wymogów określonych w Zasadach udzielania ww. dotacji oraz fakt, iż w budynku mieszkalnym nie jest prowadzona działalność gospodarcza w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁷⁶.

Gmina w zawartych umowach o dofinansowanie zmiany systemu ogrzewania, budowy przydomowej oczyszczalni ścieków czy wybudowania przydomowej przepompowni ścieków sanitarnych zawarła zapis, zgodnie z którym skontroluje eksploatację dofinansowanych urządzeń w okresie pięciu lat od daty podpisania umowy. Dodatkowo w przypadku umowy na dofinansowanie przydomowej przepompowni ścieków sanitarnych w umowie zapisano, że dotowany w okresie pięciu lat od podpisania umowy winien udostępnić gminie ww. urządzenie do oględzin, jak również w ww. okresie gmina ma prawo do wglądu do oryginałów dokumentów załączonych do wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 719-721, 743-745, 756-757, 782-783, 785-786)

Do dnia zakończenia niniejszej kontroli Urząd nie przeprowadził kontroli eksploatacji urządzeń dofinansowanych ww. umowami. Prezydent Miasta wyjaśnił, iż nie minął jeszcze okres, w którym urządzenia te powinny zostać skontrolowane, kontrole te pozostają w planach. Dodał, że w 2017 r. (do 30 września) Urząd przeprowadził kontrole dofinansowań udzielonych w 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 2052-2053)

Ustalone nieprawidłowości

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

W latach 2014-2017 (30 września) ze środków gminy pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska (GS) sfinansowano wymienione poniżej wydatki w łącznej kwocie 1 981 648 zł (co stanowiło 5,3 % wydatków z tych środków), pomimo braku możliwości ich finansowania z tego źródła:

1. wydatki na udzielenie 65 dotacji celowych na podstawie art. 403 ust. 4 ustawy POŚ osobom fizycznym na zadania nieinwestycyjne związane z demontażem wyrobów zawierających azbest na łączną kwotę 235 807,74 zł.

(dowód: akta kontroli str. 596-597, 2600-2961)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że ww. dotacje udzielone zostały na podstawie uchwały nr XL/843/14 z dnia 29 października 2014 r. w sprawie przyjęcia regulaminu udzielania dotacji celowej z budżetu miasta Dąbrowa Górnicza na demontaż wyrobów zawierających azbest, która stanowi akt prawa miejscowego. Dodał, że ww. uchwała nie została zakwestionowana przez organy nadzoru, pozostaje w obrocie prawnym i jest aktem obowiązującym na obszarze gminy. Dodał również, że dofinansowane z dotacji przedsięwzięcia wymagały zgodnie z ww. uchwałą uzyskania pozwolenia na budowę, względnie zgłoszenia na podstawie przepisów ustawy Prawo budowlane. Ponadto zgodnie z celem przepisów ustawy POŚ, jakim jest zapewnienie maksymalnej ochrony środowiska naturalnego,

⁷⁵ Wymiana dotychczasowych – tradycyjnych pieców opalanych paliwem stałym na ogrzewanie gazowe.

⁷⁶ Dz. U. z 2017 r., poz. 2168

za inwestycję w rozumieniu art. 403 ust 4 ww. ustawy należy rozumieć wszelkie przedsięwzięcia zmierzające do poprawy stanu środowiska czy eliminowania zagrożeń.

W złożonych dodatkowo wyjaśnieniach Prezydent Miasta wyjaśnił, że art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁷⁷ wskazuje, iż wartość początkową stanowiącą cenę nabycia lub koszt wytworzenia środka trwałego powiększają koszty jego ulepszenia, polegające na przebudowie, rozbudowie, modernizacji lub rekonstrukcji, powodującego że wartość użytkowa tego środka po zakończeniu ulepszenia przewyższa posiadaną przy przyjęciu do używania wartość użytkową, mierzoną okresem używania, zdolnością wytwórczą, jakością produktów uzyskiwanych przy pomocy ulepszonego środka trwałego, kosztami eksploatacji. Dodał, że Krajowy Standard Rachunkowości Nr 11 „Środki trwałe”, punkt 7.11. określa, iż do miar tych zalicza się między innymi „zmniejszenie zanieczyszczenia środowiska” i „wyższy komfort użytkowania budynków”⁷⁸. Dodał również, że udzielane przez Miasto dotacje na prace związane z demontażem pokryć dachowych i elewacyjnych zawierających azbest są związane z ulepszaniem budynków poprzez zmianę pokrycia dachowego i elewacyjnego, co w efekcie powoduje wzrost wartości użytkowej środka trwałego według art. 31 ustawy o rachunkowości. Zmianie ulegają parametry techniczne, a także okres używania. Ponadto KSR wskazuje również rodzaje ulepszeń w punktach 7.12 - 7.16, wśród których wymienia się między innymi „modernizację” (7.14), przez którą rozumie się unowocześnienie środka trwałego, polegające na dostosowaniu go do nowszych norm, standardów. W wyniku modernizacji poprawie mogą ulec zarówno parametry techniczne jak i użytkowe środka trwałego.

(dowód: akta kontroli str. 799-801, 807)

Zdaniem NIK, powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Regulacja zawarta w art. 403 ust. 4 ustawy POŚ wskazuje, iż Gmina Dąbrowa Górnicza, finansując zadania przypisane gminie⁷⁹, może udzielać, podmiotom wskazanym w tym przepisie dotacji, ale tylko jeśli te zadania dotyczą inwestycji. Należy przy tym zauważyć, że ani POŚ, ani ustawa o finansach publicznych nie zawierają definicji inwestycji, a w świetle innych przepisów prawa pojęcie to jest różnie określane np. w prawie podatkowym, czy w ustawie o rachunkowości. Inwestycja jest nakładem gospodarczym, którego celem jest stworzenie nowych lub powiększenie wartości już istniejących środków trwałych⁸⁰. W świetle art. 403 ust. 4 POŚ należy przyjąć zatem, że chodzi o inwestycje dotyczące finansowania wyodrębnionych zadań wskazanych w art. 400a ust. 1 POŚ, których celem jest poprawa stanu środowiska. Kosztami inwestycyjnymi zatem będą koszty inwestowania w nowe rozwiązania, technologie, urządzenia związane z ograniczeniem negatywnego wpływu na środowisko. Nie stanowi jednak tego rodzaju kosztu inwestycyjnego usunięcie azbestu z określonego obiektu.

2. Wydatki poniesione w 2014 roku na opracowanie dokumentu pn. „Ekspertyza oceny raportu oddziaływania na środowisko przedsięwzięcia budowy instalacji do biologicznego przetwarzania odpadów na terenie Zakładu Produkcji Paliwa Alternatywnego”, na kwotę 1 500,00 zł.

⁷⁷ Dz. U. z 2016 r., poz. 1047 ze zm.

⁷⁸ Komunikat Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 maja 2017 r. w sprawie ogłoszenia uchwały Komitetu Standardów Rachunkowości w sprawie przyjęcia Krajowego Standardu Rachunkowości Nr 11 „Środki trwałe”, zwany dalej „KSR” – Dz. Urz. MRiF z 2017 r., poz. 105.

⁷⁹ W art. 401 ust. 1 ustawy POŚ.

⁸⁰ Zgodnie ze Słownikiem Języka Polskiego PWN, Warszawa 1998, który może być pomocny w rozumieniu tego pojęcia.

Prezydent Miasta wyjaśnił, iż konieczność realizacji ww. ekspertyzy wynikała w toku prowadzonego postępowania administracyjnego w przedmiocie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia na środowisko, planowanego do realizacji na terenie Zakładu Produkcji Paliwa Alternatywnego w Dąbrowie Górniczej. Dodał, że z uwagi na fakt, że planowana inwestycja wywołała liczne protesty i sprzeciw okolicznych mieszkańców, którzy podważali rzetelność opisu technologii przedstawionego organowi prowadzącemu postępowanie, zaistniała konieczność zasięgnięcia opinii niezależnego eksperta. W tym celu Regionalna Komisja Ocen Oddziaływania na Środowisko w Katowicach na zlecenie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, który jest organem opiniującym w ww. postępowaniach, wyznaczyła kompetentnego eksperta do przygotowania niezależnej ekspertyzy. Dodał również, że powołanie niezależnego eksperta, który dał gwarancję obiektywnej oceny procesu technologicznego spornej inwestycji w świetle silnych protestów mieszkańców, uzasadniało konieczność wydatkowania środków na ten cel z zadań służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej.

Najwyższa Izba Kontroli, nie kwestionując stanowiska Prezydenta, że istniała pilna potrzeba wykonania niezależnej ekspertyzy, istotnej z punktu widzenia mieszkańców, stwierdza, że ww. zadanie nie zostało wymienione w katalogu zadań możliwych do sfinansowania ze środków pochodzących z opłat środowiskowych w art. 403 ust. 2 ustawy POŚ.

(dowód: akta kontroli str. 1325-1337, 1447, 1801-1809, 2012-2013)

3. wydatki poniesione w 2016 r. w związku z realizacją umowy⁸¹ pn. „Utrzymanie czystości i porządku oraz remonty infrastruktury komunalnej na terenie gminy Dąbrowa Górnicza - w tym prac dotyczących nadzoru nad Miejskim Składowiskiem Odpadów „Lipówka I”⁸², na łączną kwotę 1 734 940,67 zł.

Prezydent Miasta wyjaśnił, iż przepisy ww. ustawy wprowadzono w ustawie o odpadach z dnia 14 grudnia 2012 r., która weszła w życie 23 stycznia 2013 r. Dodał, że Miejskie Składowisko Odpadów Komunalnych „Lipówka I” zostało zamknięte z dniem 31 grudnia 2009 r., w myśl przepisów wówczas obowiązujących nie było obowiązku tworzenia funduszu rekultywacyjnego - taki fundusz nie został stworzony i brak jest możliwości pokrywania wydatków związanych z zamknięciem, rekultywacją, nadzorem, w tym monitoringiem z przedmiotowego funduszu.

(dowód: akta kontroli str. 1359, 1371-1372, 1858-1970, 2047-2054)

W ocenie NIK nie było podstaw do sfinansowania ww. zadań ze środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, ponieważ ww. prace⁸³ winny być finansowane z opłat uzyskiwanych za przyjmowanie odpadów do składowania, gdyż zgodnie z art. 137 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁸⁴ (oraz art. 61 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach⁸⁵ - obowiązującej do 22 stycznia 2013 r.) cena za przyjęcie odpadów do składowania na składowisku odpadów

⁸¹ Umowa Nr ZP.WKM.272.28.2014 zawarta w dniu 1 lipca 2014 r. wraz z aneksami.

⁸² W ramach którego Wykonawca zobowiązany był m.in. do: Bieżącego utrzymania infrastruktury MSOK Lipówka I; Konserwacji i bieżącej naprawy obiektów składowiska; Eksploatacji i utrzymania w pełnej sprawności sprzętu i urządzeń niezbędnych do prawidłowego wykonania przedmiotu zamówienia, stanowiących własność Zamawiającego; Prowadzenia robót zabezpieczających (zabezpieczenia skarp składowiska przed osuwaniem się); Bieżącego usuwania, transportu i unieszkodliwiania odcieków na oczyszczalnię ścieków na podstawie zawartych umów, Utrzymania właściwego stanu sanitarno-porządkowego składowiska; Prowadzenia monitoringu składowiska i otaczającego środowiska obejmującego podstawowe badania i pomiary zgodnie z wymaganiami Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie składowisk; Prowadzenia dokumentacji składowiska obejmującej rejestry wyników badań prowadzonych w ramach monitoringu.

⁸³ Niniejsza kontrola nie obejmowała sprawdzenia czy zamknięte składowiska odpadów było wykorzystywane do składowania odpadów, czy też jedynie nadzorowano, monitorowano jego stan.

⁸⁴ Dz. U. z 2016 r., poz. 1987 ze zm.

⁸⁵ Dz. U. z 2010 r., Nr 185, poz. 1243 ze zm.

powinna uwzględniać w szczególności koszty budowy, prowadzenia, w tym zamknięcia i rekultywacji, oraz nadzoru, w tym monitoringu składowiska odpadów.

4. wydatki poniesione w 2016 r. w związku z realizacją umowy pn. „Utrzymanie czystości i porządku oraz remonty infrastruktury komunalnej na terenie gminy Dąbrowa Górnicza - w tym prac dotyczących montażu i dystrybucji stojaków na worki do selektywnej zbiórki odpadów dla właścicieli nieruchomości zamieszkałych w zabudowie jednorodzinnej na terenie gminy Dąbrowa Górnicza, w ramach której zamontowano 154 stojaki na łączną kwotę 2 494 zł.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że dystrybucja ww. stojaków jest zadaniem rozpoczętym już w 2010 r. i kontynuowanym w latach 2010-2017. Dodał, że ww. zadanie ma na celu utrzymanie do grudnia 2017 r. (termin zakończenia trwałości utrzymania efektów projektu) trwałości efektów realizacji projektu unijnego pn. „Rozwój selektywnej zbiórki odpadów na terenie gminy Dąbrowa Górnicza, Siewierz i Sławków”. W ramach tego przedsięwzięcia zakupione zostały - jako jeden z materialnych produktów projektu m.in. stojaki na worki do selektywnej zbiórki odpadów z przeznaczeniem dla mieszkańców zabudowy jednorodzinnej. Zadanie związane z dostarczeniem tych stojaków zostało zakwalifikowane do płatności z środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, gdyż kluczowym elementem projektu jest intensyfikacja procesu selektywnej zbiórki odpadów na obszarze gmin, które uczestniczyły w projekcie, a więc działanie ściśle powiązane z gospodarką odpadami i skierowanie do beneficjentów projektu, którymi są m.in. mieszkańcy gmin uczestniczących w projekcie.

Zdaniem NIK, zadanie to powinno być finansowane z opłat pobieranych od mieszkańców za gospodarkę odpadami komunalnymi. Stwierdzić należy, że zadania obejmujące zbieranie i zagospodarowanie odpadów, zalicza się do zadań, o których mowa w art. 6r ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁸⁶.

(dowód: akta kontroli str. 1361, 1801- 1809, 1972-2007)

5. wydatki poniesione w 2015 r. na „Sporządzenie raportu z realizacji Programu Ochrony Środowiska na lata 2013 - 2017, za pierwsze dwa lata obowiązywania”, na kwotę 6 765 zł.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że Programy ochrony środowiska dla gminy i powiatów służą realizacji krajowej i wojewódzkiej polityki ochrony środowiska. Dodał, że ich opracowanie oraz monitorowanie ich realizacji (sprawozdawczość okresowa i końcowa), stanowią element zarządzania środowiskiem zmierzającym do jego ochrony. W związku z tym, zgodnie z brzmieniem art. 400 a pkt 15 ustawy POŚ – monitoring środowiska, gmina zrealizowała Raport z POŚ ze środków pochodzących z kar i opłat za korzystanie ze środowiska, z racji tego, że w raportach tych rozliczane są zadania planowane wcześniej do realizacji. Dodał również, że POŚ oraz Raporty z ich realizacji są dokumentami spójnymi i ściśle ze sobą powiązanymi, stanowią element monitorowania jakości środowiska w gminie oraz podejmowania przedsięwzięć zmierzających do jego poprawy.

W ocenie NIK, ww. zadanie nie mieści się w katalogu zadań wymienionych w art. 403 ust. 2 ustawy POŚ, a zatem nie powinno być finansowane ze środków pochodzących z opłat środowiskowych.

(dowód: akta kontroli str. 1352, 1801-1809, 2015-2019)

6. wydatki poniesione w 2016 r. na zakup dwóch pamiątkowych pater z grawerem, przeznaczonych dla koła Łowieckiego „DIANA” i „DĄBROWA”, na łączną kwotę 140 zł.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że Koła Łowieckie swoją działalnością oraz wieloletnią współpracą z gminą, mają duży wkład w ochronę dziedzictwa przyrodniczego gminy i edukacji ekologicznej. Dodał, że wręczenie zakupionych pater było wyrazem uznania oraz formą wyróżnienia Kół obchodzących jubileusz w roku 2016 za czynny udział w ochronę dziedzictwa przyrodniczego gminy i edukacji ekologicznej. Zadanie zostało zakwalifikowane do zadań edukacji ekologicznej wymienionych w art. 400a ust. 1 pkt 32 z uwagi na fakt, że taka forma wyróżnienia może pełnić charakter dydaktyczny oraz zachęcający do podejmowania podobnych przedsięwzięć w przyszłości.

Zdaniem NIK, zadanie to nie zmieści się w katalogu zadań wymienionych w art. 403 ust. 2 ustawy POŚ, w związku z czym nie powinno być finansowane ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 1365, 1801-1809, 2008-2011)

W latach 2014-2017 (30 września) ze środków powiatu pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska (PS) udzielono dotacji celowych w łącznej kwocie 110 900 zł (co stanowiło 0,95 % tych środków), pomimo braku możliwości ich finansowania z tego rodzaju środków:

7. Powiat wydatkował kwotę 110 900 zł dla organizacji pozarządowych - Kół Łowieckich⁸⁷, na realizację projektów związanych z poprawą warunków bytowych zwierzyny dziko żyjącej (leśnej i polnej) w okresie niedoboru pożywienia naturalnego w okresie zimowym i wczesnowiosennym na terenie gminy, w tym na zakup pokarmu.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że „udzielone przez gminę dofinansowania nie stanowią wspierania gospodarki łowieckiej w rozumieniu ustawy Prawo łowieckie lecz zadania z zakresu ochrony przyrody. Dąbrowa Górnicza jest specyficzny miastem w uwagi na rozległość terenu (...), na którym obszary leśne są poprzecinane terenami przemysłowymi, obszarami mieszkalnymi oraz gęstą siecią dróg. Sytuacja ta powoduje, że zwierzęta dziko żyjące w granicach administracyjnych miasta są silnie narażone na szkodliwe oddziaływanie wynikające z antrpopresji – hałas drogowy i przemysłowy, światła, częsta ingerencja ludzi w obszar leśny, kolizje z pojazdami. Skutkiem tego warunki rozwoju zwierząt są utrudnione, w tym utrzymanie populacji oraz zachowanie bioróżnorodności. Wiele zwierząt w poszukiwaniu pożywienia zapuszcza się na pobliskie tereny zamieszkałe, obszary przemysłowe (...). Powyższe spowodowało, że gmina Dąbrowa Górnicza realizując zadania wynikające z ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody art. 2 pkt 1 (...) oraz art. 4 pkt 2 (...) corocznie ogłasza konkurs dla organizacji pozarządowych pt. „Realizacja przedsięwzięć mających na celu ochronę przyrody, ochronę zwierząt dziko żyjących w tym: Dokarmianie zwierząt dziko żyjących w okresach niedoboru pożywienia, uprawa poletek zaporowych, introdukcja zwierzyny drobnej w łowiskach (kuropatwy, bażanty), walka z kłusownictwem, wyłapywanie z terenów zurbanizowanych zwierzyny dziko żyjącej w Dąbrowie Górniczej”, w trybie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Jest to konkurs otwarty, w którym mogą startować różne organizacje – nie tylko koła łowieckie. Jak do tej pory na ogłoszony ww. konkurs składały oferty wyłącznie koła łowieckie, co w zasadzie jest zrozumiałe, gdyż myśliwi z kół łowieckich

⁸⁷ W każdym roku objętym kontrolą udzielono po 1 dotacji dla Kół Łowieckich: „DIANA”, „BÓR”, i „DĄBROWA”.

najbardziej znają szlaki migracji zwierząt i zagrożenia na jakie są narażone. Ponadto myśliwi są również zobowiązani do współpracy z gminą w zakresie ochrony przyrody, co wynika z art. 34 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie”.

Zgodnie z art. 34 pkt 1 ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie⁸⁸ prowadzenie gospodarki łowieckiej należy do zadań Polskiego Związku Łowieckiego, którego podstawowym ogniwem organizacyjnym są koła łowieckie. Tym samym brak było podstaw do finansowania w całości lub w części dokarmiania zwierząt dziko żyjących ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 1386, 1398, 1401, 1408, 1411, 1419, 1423, 1428, 2047-2422)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

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

36. Ewidencja księgowa prowadzona była w sposób umożliwiający identyfikację źródeł dochodów gminy i powiatu pochodzących z opłat i kar środowiskowych, w tym dochodów z opłat i kar za korzystanie ze środowiska.

Zgodnie z Polityką rachunkowości ewidencja obrotów na rachunku bankowym z tytułu dochodów i wydatków budżetowych prowadzona była na koncie 130 - „*Rachunek bieżący jednostki*”. Ewidencja szczegółowa dla konta 130 prowadzona była w szczególności planu finansowego:

- wydatków bieżących, inwestycyjnych a także źródeł finansowania;
- dochodów, gdzie realizacja i ewidencja dochodów odbywa się w programie pomocniczym Rejestr opłat według tytułów dochodów oraz kontrahentów.

(dowód: akta kontroli str. 812, 856-858, 931-954)

37. Na podstawie badania ośmiu dowodów księgowych na łączną kwotę 17 575 718,10 zł wybranych z uwzględnieniem kryterium wartości⁸⁹, dokumentujących dochody z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska ustalono, że dochody te ewidencjonowane były w dziale 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska”, rozdział 90019 „Wpływy i wydatki związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska”, § 069 „Wpływy z różnych opłat”, tj. 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 zagranicznych⁹⁰.

⁸⁸ Dz. U. z 2017 r., poz. 1295 ze zm.

⁸⁹ 4 uzyskane w 2014 r., 1 w 2015 r., 2 w 2016 r. i 1 uzyskaną do 30 września 2017 r., przy czym dochody uzyskane w latach 2015-30 września 2017 r. stanowią 100% dochodów uzyskanych w ww. okresie z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska.

⁹⁰ Dz. U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm., zwanym dalej „rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków”.

Zbadane dochody zostały uzyskane z tytułu opłat za wycinkę drzew i krzewów.
(dowód: akta kontroli str. 1605-1699)

38. Szczegółowym badaniem objęto 15 dowodów księgowych na łączną kwotę 11 114 960,80 zł, wybranych z uwzględnieniem kryterium wartości, dokumentujących wydatki gminy poniesione na zadania związane z ochroną środowiska (sfinansowane z wpływów z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska). Wydatki poniesione na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (sfinansowane z wpływów z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska - GS) były ujmowane w dziale 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska”, rozdział 90001 „Gospodarka ściekowa i ochrona wód” § 6057 płatności z zakresu budżetu środków europejskich) oraz w rozdziale 90004 „Utrzymanie zieleni w miastach i gminach” § 4300 „Zakup usług pozostałych”. Wydatki zadań sfinansowanych z wpływów z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska – „PS”, zostały ujęte w dziale 801 „Oświata i wychowanie”, rozdział 80130 „Szkoły zawodowe” § 6050 „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych”. Wszystkie skontrolowane wydatki zostały ujęte w ewidencji księgowej Urzędu zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 1536-1604)

39. Prowadzona w Urzędzie ewidencja księgowa umożliwiała wykazanie kwot wpływów i wydatków wymaganych do sporządzenia sprawozdań OŚ-4g i OŚ-4p za lata 2014-2016. Ujęte w tych sprawozdaniach wielkości w zakresie wpływów środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska odpowiadały zapisom ewidencji księgowej. Jednak kwoty wydatków z tych środków nie odpowiadały wprost kwotom wykazanym w ewidencji księgowej, a były ustalane przy wykorzystaniu pozostałej dokumentacji będącej w dyspozycji Urzędu, w związku z czym sprawozdania zostały sporządzone nierzetelnie, co opisano w sekcji *Ustalono nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 1429-1535)

40. Sprawozdania OŚ-4g i OŚ-4p wraz z załącznikami nr 1 za lata 2014-2015 zostały przekazane przez Urząd zarówno do Urzędu Marszałkowskiego, jak i do WFOŚiGW w terminach określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 lipca 2015 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej⁹¹. Natomiast sprawozdania OŚ-4g i OŚ-4p za rok 2016 przekazano do Urzędu Marszałkowskiego 13 lutego 2017 r., co zostało opisane w sekcji *Ustalono nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 508-528, 810-811)

Ustalono
nieprawidłowości

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

1. Nierzetelne sporządzenie sprawozdań OŚ-4g i OŚ-4p za lata 2014-2016 poprzez niezgodne z ewidencją księgową wykazanie w sprawozdaniach OŚ-4g i OŚ-4p za lata 2014-2016 wydatków poniesionych przez gminę i powiat ze środków własnych na finansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, jako wydatków poniesionych ze środków pochodzących z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska (GS i PS), tj.:

- w OŚ-4g za rok 2014 - wykazanie w pozycji 7 („wydatki ogółem”) kwoty 6 220 470 zł, w tym: w pozycji 11 (gospodarka ściekowa i ochrona wód”) kwoty

84 089 zł⁹², w pozycji 12 („ochrona powietrza i klimatu”) kwoty 2 894 785⁹³, w pozycji 13 („gospodarka odpadami”) kwoty 1 434 303 zł⁹⁴ oraz w pozycji 14 („pozostałe dziedziny”) kwoty 1 807 293 zł⁹⁵, a co za tym idzie niewykazanie kwoty 6 220 470 zł w pozycji 16 („stan środków budżetu gminy na koniec okresu sprawozdawczego”), i w konsekwencji niewykazanie jej w pozycji 17 („wydatki na ochronę środowiska i gospodarkę wodną ze środków innych niż wpływy z opłat i kar środowiskowych”);

– w OŚ- 4p za rok 2014 - wykazanie w pozycji 6 („wydatki ogółem”) kwoty 122 725 zł wykazanej w pozycji 13 (*pozostałe dziedziny*)⁹⁶, a co za tym idzie niewykazanie kwoty 122 725 zł w pozycji 15 („stan środków budżetu powiatu na koniec okresu sprawozdawczego”), a w konsekwencji niewykazanie jej w pozycji 16 („wydatki na ochronę środowiska i gospodarkę wodną ze środków innych niż wpływy z opłat i kar środowiskowych”);

– w OŚ-4g za rok 2015 - wykazanie w pozycji 7 („wydatki ogółem”) kwoty 35 836 zł na zadania z zakresu gospodarki ściekowej i ochrony wód⁹⁷, a co za tym idzie niewykazanie kwoty 35 836 zł w pozycji 16 („stan środków budżetu gminy na koniec okresu sprawozdawczego”), a w konsekwencji niewykazanie jej w pozycji 17 („wydatki na ochronę środowiska i gospodarkę wodną ze środków innych niż wpływy z opłat i kar środowiskowych”);

– w OŚ-4p za rok 2015 – wykazanie w pozycji 6 („wydatki ogółem”) kwoty 149 423 zł na zadania z zakresu gospodarki ściekowej i ochrony wód⁹⁸, a co za tym idzie nie wykazanie kwoty 149 423 zł w pozycji 15 („stan środków budżetu powiatu na koniec okresu sprawozdawczego”), a w konsekwencji niewykazanie jej w pozycji 16 („wydatki na ochronę środowiska i gospodarkę wodną ze środków innych niż wpływy z opłat i kar środowiskowych”);

– w OŚ-4g za rok 2016 - wykazanie w pozycji 7 („wydatki ogółem”) kwoty 185 185 zł na zadania z ochrony powietrza atmosferycznego i klimatu⁹⁹, a co za tym idzie niewykazanie kwoty 185 185 zł w pozycji 17 („stan środków budżetu gminy na koniec okresu sprawozdawczego”), a w konsekwencji niewykazanie jej w pozycji 18 („wydatki na ochronę środowiska i gospodarkę wodną ze środków innych niż wpływy z opłat i kar środowiskowych”);

– w OŚ- 4p za rok 2016 - wykazanie w pozycji 6 („wydatki ogółem”) kwoty 192 884 zł, w tym: w pozycji 13 („ochronę powietrza atmosferycznego i klimatu”) kwoty 90 815 zł¹⁰⁰ oraz w pozycji 15 („pozostałe działania”) kwoty 102 069 zł¹⁰¹, a co za tym idzie niewykazanie kwoty 90 815 zł w pozycji 17 („stan środków budżetu powiatu na koniec okresu sprawozdawczego”), a w konsekwencji

⁹² w tym: 13 391 zł na zadanie pn. „Czyszczenie rowu nr 140 odprowadzającego wody opadowe z rejonu ul. Rudawy w kierunku rzeki Biała Przemsza”, 11 405 zł na zadanie pn. „Czyszczenie rowu odprowadzającego wody opadowe z rejonu ul. ZA Remizą do rzeki Bobrek”, 513 zł na zadanie pn. Czyszczenie rowu odprowadzającego wody opadowe z rowu opadawka tworzącego się w rejonie ul. Składowej”, 8 605 zł na zadanie pn. „Czyszczenie rowu odprowadzającego wody opadowe z rejonu ul. Rzecznej do rzeki Bobrek”, 11 368 zł na zadanie pn. „Czyszczenie oraz pogłębianie rowu melioracyjnego przebiegającego wzdłuż ul. Sosnowieckiej”, 30 771 zł na zadanie pn. „Czyszczenie rowu odwadniającego skarpe zlokalizowaną pomiędzy ul. Bratków a Jaskrów”, 2 469 zł na zadanie pn. „Regulacja koryta rowu melioracyjnego zlokalizowanego w rejonie ul. Grabocińskiej”, 5 567 zł na zadanie pn. „Pogłębianie rowu odwadniającego skarpe w rejonie ul. Storczyków”.

⁹³ w tym: 2 223 802 zł na zadanie pn. „Termomodernizacja placówek oświatowych SP Nr 21”, 393 902 zł „Termomodernizacja SP Nr 20”, 59 915 „Wymiana stolarki okiennej w SP Nr 5”, 153 334 zł „Wymiana stolarki okiennej SP Nr 8”, 63 832 zł „Wymiana stolarki okiennej w SP Nr 28”.

⁹⁴ w tym: 1 324 578 zł na zadania dot. Nadzoru nad Miejskim Składowiskiem Odpadów Komunalnych „Lipówka I”, 109 725 zł na Likwidację dzikich wysypisk.

⁹⁵ Na zadanie dot. Konserwacji i utrzymania terenów zieleni miejskiej wraz z pracami aranżacyjnymi i interwencyjnymi.

⁹⁶ Na zadanie pn. „Budowa infrastruktury w okolicy Przedszkola nr 33”.

⁹⁷ Na zadanie pn. „Wykonanie prac utrzymaniowych na cieku wodnym Babia Ława”.

⁹⁸ Na zadanie pn. „uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej w gminie Dąbrowa Górnicza- etap I”.

⁹⁹ Na zadanie pn. Termomodernizacja placówek oświatowych –Zespół Szkół Sportowych”.

¹⁰⁰ w tym: 41 615 zł na zadanie pn. „Wykonanie inwentaryzacji źródeł niskiej emisji”, 49 200 zł na zadanie pn. „Montaż 8 testowych urządzeń pomiarowych”.

¹⁰¹ w tym: 80 828 zł na zadanie pn. „Budowa cyfrowej platformy zarządzania hałasem na obszarze Dąbrowy Górniczej”, 21 241 zł na zadanie pn. „Sporządzenie uproszczonego planu urządzania lasu dla gminy Dąbrowa Górnicza na lata 2017-2027”.

niewykazanie jej w pozycji 18 („wydatki na ochronę środowiska i gospodarkę wodną ze środków innych niż wpływy z opłat i kar środowiskowych”).

I Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił m.in., że ww. zadania, które sfinansowano środkami własnymi Gminy i Powiatu na ochronę środowiska, a ujęto w sprawozdaniach OŚ-4g i OŚ-4p za lata 2014-2016, jako zadania sfinansowane ze środków opłat i kar za korzystanie ze środowiska, zaklasyfikowano zgodnie z art. 400a ustawy POŚ i ujęto w odpowiednich branżowo wierszach ww. sprawozdań, pomimo braku opisu na fakturach. Dodał, że pozostałe zadania zrealizowane przez tutejszy Urząd w latach 2014-2017, których kwoty przewyższały wysokość wpływów z tytułu opłat i kar zostały ujęte w sprawozdaniach OŚ-4g i OŚ-4p odpowiednio w wierszach 15,16 oraz 14.

W sprawie ujęcia w sprawozdaniach OŚ-4g i OŚ-4p za lata 2014-2016 wydatków ze środków własnych gminy i powiatu, jako wydatków poniesionych ze środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska („GS” i „PS”), Naczelnik Wydziału Księgowo-Budżetowego, Naczelnik WER, Z-ca Naczelnika WER i Inspektor w WER, jako osoby sporządzające, weryfikujące i podpisujące ww. sprawozdania w złożonych wyjaśnieniach podali, że sprawozdania OŚ-4g i OŚ-4p za lata 2014-2016 sporządzone zostały na podstawie ewidencji księgowej wydzielonej dla „GS” i „PS” oraz danych uzupełniających, tj. zestawień opracowanych przez WER w uzgodnieniu z wydziałami merytorycznymi, dotyczącymi zadań z zakresu ochrony środowiska, klasyfikowanych w ewidencji księgowej w szczególności w dziale 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska” - W - zadania własne gmina i P- zadania własne powiat. Dodali również, że wszystkie zadania spełniały kryteria art. 400a ustawy POŚ. Wyjaśnili również, iż zasada ujmowania w taki sposób w sprawozdaniach wydatków dotyczących dochodów z opłat i kar środowiskowych, była podyktowana faktem, iż w zakresie zarówno gminy jak i powiatu wydatkowano corocznie zdecydowanie wyższą kwotę niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar środowiskowych.

Naczelnik WER, Z-ca Naczelnika WER oraz Inspektor w WER w złożonych wyjaśnieniach podali, że ponieważ zgodnie z art. 403 ust. 2 ustawy POŚ, gmina i powiat zobligowane są do wydatkowania środków na zadania z zakresu ochrony środowiska w kwotach nie mniejszych niż wpływy z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska, to zgodnie z przyjętymi w tut. Urzędzie zasadami ustalonymi przez Skarbnika Miasta wykazywano w sprawozdaniach zadania ujęte na kontach GS i PS, jak również inne zadania z zakresu ochrony środowiska w kwotach uzupełniających do wysokości wpływów z opłat i kar środowiskowych w danym roku kalendarzowym ujęte w szczególności w dziale 900.

(dowód: akta kontroli str. 508-524, 418-431, 1315-1424, 1792-1800, 1810-1815)

Zdaniem NIK, wydatkowanie na zadania z zakresu ochrony środowiska środków własnych gminy i powiatu w kwotach znacznie przewyższających wysokość wpływów z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska, nie zwalnia z rzetelnego ujmowania i wykazywania tych danych w sprawozdaniach.

W trakcie niniejszej kontroli Prezydent Miasta Dąbrowy Górniczej poleceniem służbowym¹⁰² z dnia 29 listopada 2017 r. zobowiązał Naczelników będących dysponentami środków GS - Ochrona środowiska - gmina i PS-Ochrona

¹⁰² Nr WA-I.1710.8.2017

środowiska - powiat¹⁰³, do bezwzględnego przestrzegania obowiązku opisu merytorycznego faktur.

Ponadto w trakcie niniejszej kontroli Urząd, przedłożył złożone w dniu 8 grudnia 2017 r. do Urzędu Marszałkowskiego korekty sprawozdań OŚ-4g i OŚ-4p za lata 2014-2016. Złożone korekty dotyczyły odpowiednio:

- w przypadku OŚ-4g pozycji 7 („wydatki ogółem”), 16 („stan środków budżetu gminy na koniec okresu sprawozdawczego”) oraz 17 („wydatki na ochronę środowiska i gospodarkę wodną ze środków innych niż wpływy z opłat i kar środowiskowych),
- w przypadku OŚ-4p pozycji 6 („wydatki ogółem”), 15 („stan środków budżetu powiatu na koniec okresu sprawozdawczego”) oraz 16 („wydatki na ochronę środowiska i gospodarkę wodną ze środków innych niż wpływy z opłat i kar środowiskowych).

(dowód: akta kontroli str. 438-444, 1792-1800)

b) Przekazanie do Urzędu Marszałkowskiego sprawozdań OŚ-4g i OŚ-4p za rok 2016 w dniu 13 lutego 2017 r., podczas gdy zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21 lipca 2015 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej¹⁰⁴ sprawozdania należało przekazać do dnia 10 lutego 2017r.

Z-ca Prezydenta Miasta wyjaśnił, iż przyczyną opóźnienia w przesłaniu ww. sprawozdań do Urzędu Marszałkowskiego była duża absencja chorobowa pracowników w Wydziale Ekologii i Rolnictwa, w tym długotrwała nieobecność pracownika, w zakresie czynności którego jest sporządzanie sprawozdań, a także pracownika zastępującego. Dodał, że w ww. okresie nastąpiło w ww. Wydziale gwałtowne spiętrzenie interwencji mieszkańców dot. występowania w tym okresie uciążliwego „Smogu”, a także interwencji w zakresie masowej wycinki drzew w związku z wejściem w życie zmian w ustawie o ochronie przyrody.

Zdaniem NIK, absencja chorobowa pracownika odpowiedzialnego za sporządzenie przedmiotowych sprawozdań nie może stanowić podstawy do nieterminowego wywiązywania się gminy i powiatu z nałożonych na nie obowiązków statystyki publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 797- 806, 810-811)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze.

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 Kontroli¹⁰⁵, wnosi o:

1. **Wydatkowanie środków pochodzących z opłat środowiskowych wyłącznie na cele i zadania określone w art. 403 ust. 1 i 2 ustawy POŚ.**
2. **Udzielanie dotacji stosownie do zasad określonych w art. 403 ust. 4 ustawy POŚ.**

¹⁰³ Wydział Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej, Wydział Inwestycji Miejskich, Wydział Ekologii i Rolnictwa, Wydział Komunikacji i Drogownictwa

¹⁰⁴ Dz.U. z 2015 r., poz. 1304, ze zm.

¹⁰⁵ Dz.U. z 2017 r., poz.524

3. Podjęcie czynności mających na celu prawidłowe ujmowanie wydatków pokrywanych ze środków pochodzących z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska w sporządzanych sprawozdaniach OŚ-4g i OŚ-4p wg dekretacji.
4. Terminowe przysyłanie sprawozdań OŚ-4g i OŚ-4p do Urzędu Marszałkowskiego.

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 Katowicach.

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 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.

Katowice, dnia 21 grudnia 2017 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

Kontroler

Gł. specjalista kontroli państwowej

DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
w Katowicach

Piotr Miklis
Piotr Miklis