



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.027.01.2017

P/17/050

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/17/050 – Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej przez powiaty i gminy<sup>1</sup>

Jednostka  
przeprowadzająca  
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Katowicach

Kontroler

(dowód: akta kontroli str. 1)

Jednostka  
kontrolowana

Urząd Miejski w Bieruniu, Rynek 14, 43-150 Bieruń<sup>2</sup>

Kierownik jednostki  
kontrolowanej

Krystian Grzesica, Burmistrz Miasta Bierunia<sup>3</sup>

(dowód: akta kontroli str. 6-7)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>4</sup> działalność kontrolowanej jednostki w obszarze finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej ze środków finansowych pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska<sup>5</sup>.

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

Wydatkowanie środków finansowych pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska było zgodne z uchwałami budżetowymi. Prowadzona w Urzędzie ewidencja umożliwiała identyfikowanie dochodów pochodzących z wpływów z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska oraz ponoszonych z tego źródła wydatków. Zasadniczą część środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska wydatkowano na cele określone w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>6</sup>. W ocenie NIK, ustalone w kontrolowanej jednostce mechanizmy kontroli zarządczej nie stanowiły jednak wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w obszarze związanym z finansowaniem zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, polegających na:

- wydatkowaniu środków w kwocie 454.068,30 zł (6,1% poniesionych wydatków w kontrolowanym okresie ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska) na zadania inne niż wymienione w art. 403 ust. 2 ustawy POŚ,
- udzielaniu dotacji na usuwanie wyrobów zawierających azbest oraz na konserwację urządzeń melioracji wodnych niezgodnie z wymogami art. 403 ust. 4 ustawy POŚ, na finansowanie zadań niebędących inwestycjami w kwocie 406.686,62 zł (5,5% poniesionych wydatków w kontrolowanym okresie ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska),

<sup>1</sup> Okres kontroli obejmował lata 2014-2017 do dnia zakończenia kontroli. W przypadku zagadnień związanych z wysokością finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej kontrolą został objęty również okres od dnia 1 stycznia 2010 r.

<sup>2</sup> Zwany dalej „Urzędem”.

<sup>3</sup> Zwany dalej „Burmistrzem”, wybrany na to stanowisko 30 listopada 2014 r., wcześniej Burmistrzem Miasta Bierunia był Bernard Pustelnik.

<sup>4</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>5</sup> „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 dochody gminy.

<sup>6</sup> Dz.U z 2017 r., poz. 519 ze zm., zwana dalej „ustawą POŚ”.



### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu  
faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywały m.in.: Regulamin Organizacyjny Urzędu Miejskiego w Bieruniu<sup>7</sup>, regulaminy zamówień publicznych<sup>8</sup>, instrukcja obiegu i kontroli dokumentów księgowych<sup>9</sup>, zakładowy plan kont<sup>10</sup>.

Ponadto zagadnienia związane z finansowaniem ochrony środowiska i gospodarki wodnej w Urzędzie były zatwierdzone zarządzeniami Burmistrza Miasta w sprawie: Regulaminu Programu ograniczenia emisji na terenie Miasta Bierunia – etap V – program pilotażowy KAWKA<sup>11</sup>, Regulaminu konkursu na wykonanie koncepcji elementów zieleni w Gminie Bieruń<sup>12</sup>, Regulaminu uczestnictwa w projekcie pn. Poprawa efektywności energetycznej poprzez montaż ogniw fotowoltaicznych na budynkach jednorodzinnych oraz użyteczności publicznej w Gminie Bieruń<sup>13</sup>, Regulaminu programu ograniczenia emisji na terenie miasta Bierunia – etap VI<sup>14</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 634-732, 1071-1090)

Zgodnie z Zakładowym Planem Kont dochody Gminy pochodzące z opłat i kar za korzystanie ze środowiska ewidencjonowano na koncie 901 – Dochody budżetu, natomiast ponoszone wydatki ewidencjonowano na koncie 902 – Wydatki budżetu. Ewidencja szczegółowa dla obu kont prowadzona była według podziałki klasyfikacji budżetowej w dziale 900 – *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska*, rozdziale 90019 – *Wpływy i wydatki związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska* i tym samym pozwoliła na wyodrębnienie dochodów i wydatków z tego tytułu.

(dowód: akta kontroli str. 687, 695-696, 734-777)

<sup>7</sup> Zarządzenia Burmistrza Miasta Bierunia w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Bieruniu Nr B.0050.7.2013 z dnia 28 stycznia 2013 r. i Nr B.120.7.2015 z dnia 18 marca 2015 r., zwany dalej Regulaminem organizacyjnym.

<sup>8</sup> Nr B-0151/202/07 z dnia 19 grudnia 2007 r. w sprawie instrukcji wydatkowania środków publicznych z budżetu miasta Bierunia na zamówienia z zakresu dostaw, usług i robót budowlanych, do których stosownie do art. 4 pkt 8 Prawa zamówień publicznych nie stosuje się wraz ze zmianami Zarządzeniem Nr B.0050.98.2014 z dnia 18 kwietnia 2014 r., Nr B.0050.215.2014 z dnia 18 września 2014 r. oraz Zarządzeniem Nr B.10.44.2015 z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych do wartości nieprzekraczającej 30 000 euro w Urzędzie Miejskim w Bieruniu.

<sup>9</sup> Nr B.0050.317.2013 z dnia 31 grudnia 2013 r. w sprawie instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych w Urzędzie Miejskim w Bieruniu i B.120.42.2016 z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych w Urzędzie Miejskim w Bieruniu.

<sup>10</sup> Nr B.0050.168.2012 z dnia 31 lipca 2012 r. w sprawie Zakładowego Planu Kont.

<sup>11</sup> Nr B.0050.71.2015 z dnia 2 kwietnia 2015 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Programu ograniczenia emisji na terenie Miasta Bierunia – etap V – program pilotażowy KAWKA.

<sup>12</sup> Nr B.0050.176.2016 z dnia 22 września 2016 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu konkursu na wykonanie koncepcji elementów zieleni w Gminie Bieruń.

<sup>13</sup> Nr B.0050.102.2017 z dnia 11 maja 2017 r. w sprawie wprowadzenia tekstu jednolitego Regulaminu uczestnictwa w projekcie pn. Poprawa efektywności energetycznej poprzez montaż ogniw fotowoltaicznych na budynkach jednorodzinnych oraz użyteczności publicznej w Gminie Bieruń, Nr B.0050.116.2017 z dnia 8 czerwca 2017 r. w sprawie wprowadzenia tekstu jednolitego Regulaminu uczestnictwa w projekcie pn. Poprawa efektywności energetycznej poprzez montaż ogniw fotowoltaicznych na budynkach jednorodzinnych oraz użyteczności publicznej w Gminie Bieruń przyjętego Zarządzeniem nr B.0050.102.2017 Burmistrza Miasta Bierunia z dnia 11 maja 2017 r., Nr B.0050.179.2017 z dnia 22 sierpnia 2017 r. w sprawie zmiany Zarządzenia Nr B.0050.102.2017 Burmistrza Miasta Bierunia z dnia 11 maja 2017 r.

<sup>14</sup> Nr B.0050.159.2017 z dnia 28 lipca 2017 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Programu ograniczenia emisji na terenie miasta Bierunia – etap VI.



2. Zasady zarządzania ryzykiem określono w Zarządzeniu Burmistrza Miasta Bierunia<sup>15</sup> z dnia 30 września 2010 r. Zidentyfikowane tam ryzyka obejmowały obszary działalności Urzędu (m.in. personelu, organizacji), finansowania (m.in. budżetowe, zamówień publicznych i zlecenia zadań publicznych), odpowiedzialności, realizacji programów współfinansowanych ze środków UE oraz strategiczne (m.in. legislacyjne, ekonomiczne, technologiczne) i nie odnosiły się bezpośrednio do obszaru związanego z finansowaniem ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Identyfikacja ryzyka przeprowadzana była z wykorzystaniem metody matematycznej. Przyjęto punktową ocenę określenia prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka<sup>16</sup> i wpływu ryzyka na komórkę organizacyjną Urzędu<sup>17</sup> (w skali 1-5). Raz do roku w oparciu o arkusze identyfikacji i analizy ryzyka sporządzane przez Naczelników Wydziałów przeprowadzano ocenę ryzyka przez powołany do tego zespół, w skład którego wchodził pracownicy Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 512-521, 523-583)

3. Zgodnie z obowiązującym Regulaminem organizacyjnym zadania w zakresie realizacji ochrony środowiska i gospodarki wodnej prowadził przede wszystkim Wydział Ochrony Środowiska i Gospodarki Odpadami<sup>18</sup>. Sprawy w zakresie gospodarki ściekowej, ochrony wód oraz utrzymania zieleni prowadził Wydział Gospodarki Komunalnej, natomiast realizacją inwestycji związanych z ochroną środowiska zajmował się Wydział Inwestycji i Remontów.

Zakresy obowiązków pracowników poszczególnych Wydziałów uwzględniały zadania związane z kontrolowanym zagadnieniem.

(dowód: akta kontroli str. 888, 895-913, 1070, 1058, 1599-1602)

4. Monitorowanie skuteczności systemu kontroli zarządczej w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej odbywało się m.in. poprzez coroczne identyfikowanie rodzajów i poziomów ryzyka, w tym coroczną identyfikację i analizę ryzyka sporządzaną przez Naczelnika Wydziału Ochrony Środowiska i Gospodarki Odpadami. Ponadto jak podał Burmistrz do monitorowania skuteczności kontroli zarządczej wykorzystywano bieżącą analizę realizacji planów finansowych i analizę wyników kontroli zewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 251, 543-616)

5. W strukturze organizacyjnej Urzędu wyodrębniono stanowisko Audytora Wewnętrznego zatrudnionego na umowę o dzieło, a od 2 stycznia 2017 r. na umowę o pracę na 2/5 etatu.

(dowód: akta kontroli str. 252, 887-888, 891, 899, 901, 906)

6. W okresie objętym kontrolą realizacja zadań z zakresu finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie była przedmiotem audytu wewnętrznego. W czerwcu 2017 r. Komisja Rewizyjna działająca przy Radzie Miejskiej w Bieruniu przeprowadziła kontrolę w Wydziale Ochrony Środowiska i Gospodarki Odpadami w zakresie: utrzymania zieleni w Mieście (skontrolowano umowy i wydatki poniesione w 2017 r.) i zarządzania odpadami w Gminie (skontrolowano umowy

<sup>15</sup> Nr B-0151/224/10 z dnia 30 września 2010 r. w sprawie wprowadzenia zasad zarządzania ryzykiem w Urzędzie Miejskim w Bieruniu oraz w zarządzeniu zmieniającym Nr B.120.5.2016 z dnia 29 stycznia 2016 r.

<sup>16</sup> W skali: 1 – rzadkie, (prawdopodobieństwo wystąpienia 0-20%), 2 – mało prawdopodobne (21-40%), 3 – średnie (41-60%), 4 – prawdopodobne (61-80%), 5 – prawie pewne (81-100%).

<sup>17</sup> W skali: 1 – nieznaczne, 2 – małe, 3 – średnie, 4 – poważne, 5 – katastrofalne.

<sup>18</sup> Do 17 marca 2015 r. Wydział Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa.



oraz poniesione wydatki, liczbę złożonych deklaracji w budynkach jednorodzinnych i wspólnotach mieszkaniowych oraz zaległości w opłatach). Nie sformułowano zaleceń pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 252,351-352)

7. W obszarze związanym z finansowaniem ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie zapewniono w pełni skutecznej kontroli zarządczej, co szczegółowo przedstawiono w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 87-89,116-121,124,127-129,132-133,170-193,207-224,934-1052)

8. W okresie objętym kontrolą finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej było kontrolowane sześć razy: cztery kontrole przeprowadził Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej<sup>19</sup> (dwie w 2015 i dwie w 2016 r.), jedną kontrolę Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Katowicach i jedną kontrolę Urząd Marszałkowski. W trzech przypadkach kontrole zakończyły się stwierdzonymi nieprawidłowościami<sup>20</sup>, które zostały usunięte.

(dowód: akta kontroli str. 257-340)

9. W *Strategii Rozwoju Miasta: Bieruń 2020*<sup>21</sup> przyjętej 29 lipca 2010 r. uchwałą Rady Miejskiej w Bieruniu nr VII/1/2010 wyznaczono dwa priorytety związane z ochroną środowiska i gospodarki wodnej: priorytet IV *Środowisko przyrodnicze* i priorytet VI *Gospodarka energetyczna*. W ramach każdego z nich określono kierunki rozwoju, cele strategiczne oraz zadania służące realizacji założonych celów, w tym, m.in. zachowanie i ochrona miejsc o dużej bioróżnorodności, porządkowanie gospodarki wodno-ściekowej i gospodarki odpadami komunalnymi, proekologiczna edukacja społeczności lokalnej, w tym dzieci i młodzieży, odtwarzanie siedlisk i gatunków roślin i zwierząt, wspieranie termomodernizacji obiektów publicznych i budynków mieszkalnych, wymiana pieców w celu ograniczenia niskiej emisji oraz dofinansowanie instalacji solarnych.

(dowód: akta kontroli str. 353-375)

W *Aktualizacji Programu ochrony środowiska dla miasta Bierunia na lata 2014-2017 z perspektywą na lata 2018-2021*<sup>22</sup> w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej wyznaczono cele długookresowe w perspektywie czasu do 2021 r., takie jak m.in.: podnoszenie świadomości ekologicznej społeczeństwa, zachowanie bogatej różnorodności biologicznej, ochrona przed powodzią, poprawa jakości powietrza atmosferycznego, osiągnięcie i utrzymanie dobrego stanu wód powierzchniowych i podziemnych oraz udoskonalenie wprowadzonego systemu gospodarki odpadami. W ramach każdego z nich określono główne działania planowane do realizacji w latach 2014 - 2017, w tym m.in. kontynuacja realizacji programu edukacji ekologicznej, wzmocnienie znaczenia ochrony różnorodności biologicznej

<sup>19</sup> Zwany dalej „WFOŚiGW”.

<sup>20</sup> Kontrola Urzędu Marszałkowskiego zakwestionowała wydatek uznany za niekwalifikowalny na kwotę 1.866,00 zł poniesiony w ramach przedsięwzięcia pn. Budowa kanalizacji sanitarnej w rejonie ul. Wawelskiej i ul. Skowronków oraz dzielnicy Czarnuchowice, podczas kontroli WFOŚiGW, w jednym przypadku zwrócono uwagę na nieprawidłowy sposób opisywania faktur potwierdzających wydatki ponoszone w ramach „Programu niskiej emisji na terenie Miasta Bierunia – etap IV”, a w drugim przypadku stwierdzono brak tablicy informacyjnej dla przedsięwzięcia pn. Budowa kanalizacji sanitarnej Słoneczko – etap II.

<sup>21</sup> Zwana dalej „Strategią Rozwoju”.

<sup>22</sup> przyjętej uchwałą Rady Miejskiej w Bieruniu nr III/7/2015 z dnia 25 marca 2015 r., a wcześniej przekazanej do Powiatu Bieruńskiego zgodnie z art. 17 ust. 2 pkt 3 ustawy POŚ celem zaopiniowania, zwana dalej „Aktualizacją Programu Ochrony Środowiska na lata 2014-2017”.



w planowaniu przestrzennym i strategicznym miasta oraz rozwój i wsparcie badań przyrodniczych. Ponadto udrażnianie i konserwacja melioracji szczegółowych podstawowych, modernizacja systemów grzewczych i eliminacja niskiej emisji zanieczyszczeń (w tym: modernizacja kotłowni, termomodernizacja obiektów) oraz działania związane z realizacją inwestycji dotyczących systemów kanalizacyjnych i oczyszczalni ścieków komunalnych, aktualizacja danych dotyczących występowania wyrobów azbestowych na obszarze miasta, a także dofinansowanie właścicielom nieruchomości kosztów demontażu, odbioru, transportu i utylizacji wyrobów zawierających azbest.

Spośród szczegółowych działań służących realizacji celów priorytetowych wraz z planowanymi nakładami inwestycyjnymi określonych w harmonogramie przedsięwzięć na lata 2014-2017 do realizacji wyznaczono m.in. utworzenie mini arboretum wraz z parkiem sensorycznym dla osób niepełnosprawnych w Bieruniu Bijasowicach, budowę kanalizacji sanitarnej dla dzielnic: Bieruń Nowy i Ściernie oraz modernizację oczyszczalni ścieków przy ul. Soleckiej w Bieruniu.

(dowód: akta kontroli str. 421,423-511)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

W kontrolowanym okresie, w Gminie nie zapewniono w pełni skutecznej kontroli zarządczej, w zakresie zgodności działalności z przepisami prawa oraz wiarygodności sprawozdań, o których mowa w art. 68 ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>23</sup>. Stwierdzono bowiem, że w latach 2014-2017 (do 30 września) poniesiono wydatki ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska w łącznej kwocie 860.394,92 zł, pomimo braku możliwości ich finansowania z tego źródła (szczegółowo opisane w sekcji *Ustalone nieprawidłowości* w części 3 wystąpienia), co w konsekwencji miało wpływ na wielkość wydatków z tego tytułu wykazanych w sprawozdaniach OŚ-4g za poszczególne lata okresu 2014-2016. W sprawozdaniach wykazano wydatki na kwotę 757.626,92 zł sfinansowane ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska na zadania inne niż wymienione w art. 403 ust. 2 ustawy POŚ (szczegółowo opisane w sekcji *Ustalone nieprawidłowości* w części 4 wystąpienia).

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

## **Zapewnienie finansowania zadań związanych z ochroną środowiska i gospodarką wodną**

Opis stanu  
faktycznego

10. Środki pochodzące ze zlikwidowanego Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, o których mowa w art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw<sup>24</sup> w kwocie 94.654,70 zł włączone zostały do dochodów budżetu Gminy na 2010 rok i przeznaczone na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, za wyjątkiem kwoty 360,00 zł wydatkowanej na zadanie nie wymienione w katalogu zadań możliwych do sfinansowania przez Gminę ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska określonych

<sup>23</sup> Dz.U. Tj. Dz. U. z 2017 r., poz.2077, zwana dalej „ustawą o finansach publicznych”.

<sup>24</sup> Dz.U. Nr 215, poz.1664



w art. 403 ust.2 ustawy POŚ, co zostało opisane w sekcji *Ustalone nieprawidłowości* w następnym rozdziale.

(dowód: akta kontroli str. 12-18,74-79,83-85,204-206)

**11.** Łączna wysokość wpływów uzyskanych przez Gminę z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, pochodzących z wpłat z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego wyniosła: w 2010 r. – 2.653.300,33 zł (3,1% dochodów ogółem Gminy), w 2011 r. – 2.579.853,24 zł (3,0%), w 2012 r. – 3.435.965,34 zł (4,9%), w 2013 r. – 1.277.863,25 zł (1,68%), w 2014 r. – 2.637.794,36 zł (3,5%), w 2015 r. – 2.615.769,63 zł (3,1%), w 2016 r. – 2.504.097,87 zł (2,7%) i w 2017 r. (do 30 września) – 2.534.648,02 zł (3,7%). Gmina nie posiadała informacji o przyczynach zróżnicowanej wielkości wpływów z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska, gdyż jak podał Burmistrz Miasta środki przekazywane są przez Marszałka Województwa Śląskiego i Gmina nie ma wpływu na ich wysokość.

(dowód: akta kontroli str. 8-9, 921-922)

**12.** W okresie objętym kontrolą Gmina nie była zobowiązana i nie przekazywała do WFOŚiGW nadwyżki, o której mowa w art. 404 ust. 1 ustawy POŚ.

(dowód: akta kontroli str. 90-96)

**13.** Przy obliczaniu ewentualnej nadwyżki uwzględniono liczbę ludności w Gminie na koniec lat 2013-2016 według danych statystycznych prowadzonych przez Wydział Spraw Obywatelskich Urzędu oraz stosowano wielkości średniej krajowej dochodów gmin przypadające na jednego mieszkańca, określone przez Ministra Środowiska na lata 2014-2016<sup>25</sup>. Do obliczenia nadwyżki za 2013 r. Gmina przyjęła średnią krajową dochodów opublikowaną dla roku 2012<sup>26</sup> zgodnie z wzorem załącznika nr 1 do sprawozdania OŚ-4g Uzyskane wyniki obliczeń ujmowano w załączniku nr 1 do sprawozdań OŚ-4g.

(dowód: akta kontroli str.90-94,97-100)

**14.** Gmina w kolejnych latach okresu 2010–2017 (do dnia 30 września) dysponowała następującą pulą środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska<sup>27</sup>: w 2010 r. – 2.747.955,03 zł, w 2011 r. – 2.699.338,24 zł, w 2012 r. – 4.168.560,61 zł, w 2013 r. - 3.633.860,49 zł, w 2014 r. – 5.860.499,34 zł, w 2015 r. 7.199.001,32 zł, w 2016 r. – 7.027.243,80 zł i w 2017 r. (do 30 września) – 7.119.411,48 zł.

(dowód: akta kontroli str. 8)

**15.** Wysokość środków poza środkami z opłat i kar za korzystanie ze środowiska własnych Gminy na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej w kolejnych latach wyniosła: w 2014 r. - 4.816.684,38 zł, w 2015 r. – 4.658.645,30 zł, w 2016 r. – 4.568.345,06 zł i w 2017 r. (do 30 września) – 4.025.309,88 zł.

(dowód: akta kontroli str. 8)

**16.** Łączna wysokość poniesionych wydatków na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej wyniosła: w 2014 r. - 9.735.158,15 zł,

<sup>25</sup> Za 2014 rok - obwieszczenie z dnia 16 kwietnia 2015 r. (M.P. z 2015 r. poz. 385), za 2015 rok - obwieszczenie z dnia 9 czerwca 2016 r. (M.P. z 2016 r. poz. 530), za 2016 rok - obwieszczenie z dnia 20 czerwca 2017 r. (M.P. z 2017 r. poz. 642)

<sup>26</sup> obwieszczenie z dnia 18 czerwca 2013 r. (M.P. z 2013 r. poz. 545);

<sup>27</sup> „Pula środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska rozumiana jako suma wpływów ww. środków w danym roku i niewykorzystanych środków z lat ubiegłych, pomniejszona o wartość nadwyżki.”



w 2015 r. - 10.765.669,43 zł, w 2016 r. 7.010.825,40 zł i do 30 września 2017 r. - 5.617.029,05 zł, z tego:

- ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska w kolejnych latach wydatkowano odpowiednio: 1.277.267,65 zł, 2.675.855,39 zł, 2.442.480,34 zł, a do 30 września 2017 r. kwotę 1.057.731,09 zł.

- ze środków własnych poza środkami z opłat i kar za korzystanie ze środowiska Gminy w kolejnych latach wydatkowano odpowiednio: 4.816.684,38 zł, 4.658.645,30 zł, 4.568.345,06 zł, a do 30 września w 2017 r. kwotę 4.025.309,88 zł.

- z innych źródeł (WFOŚiGW<sup>28</sup>, Wojewoda Śląski<sup>29</sup>, Ministerstwa Gospodarki<sup>30</sup> oraz środki pochodzące z UE<sup>31</sup> wydatkowano odpowiednio: w 2014 r. – 3.641.206,12 zł, w 2015 r. – 3.431.168,74 zł i do 30 września 2017 r. kwotę 533.988,08 zł.

(dowód: akta kontroli str.11,103)

17. Wydatki poniesione ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska stanowiły w 2014 r. 21,8% puli środków na ten rok (1.277.267,65 zł), w 2015 r. – 37,2% (2.675.855,39 zł), w 2016 r. – 34,8% (2.442.480,34 zł), a do 30 września 2017 r. – 14,9% (1.057.731,09 zł).

Niewykorzystane w danym roku środki finansowe w kwocie: w 2014 r. – 4.583.231,69 zł, w 2015 r. - 4.523.145,93 zł i w 2016 r. – 4.584.763,46 zł zwiększały pulę wydatków roku następnego.

(dowód: akta kontroli str. 10,103)

Przyczyną niewydatkowania całej puli środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, którymi Gmina dysponowała w kontrolowanym okresie, jak wyjaśnił Burmistrz były przede wszystkim zewnętrzne źródła finansowania tych wydatków, w tym: ze środków Wojewody na usuwanie skutków klęsk żywiołowych (powódź), środków unijnych oraz pożyczek wiązanych z dotacjami na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska (głównie kanalizacja, niska emisja). Dodał, że w kolejnych latach ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska planowane jest finansowanie realizacji następnych etapów kanalizacji w Mieście oraz zabezpieczenie wkładów własnych do zadań dofinansowywanych ze środków pochodzących z UE.

(dowód: akta kontroli str. 103)

18. Pomimo niewydatkowania pełnej puli środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska Gmina angażowała w każdym roku środki własne budżetu z innych źródeł: w 2014 r. - 4.816.684,38 zł, w 2015 r. - 4.658.645,30 zł, w 2016 r. - 4.568.345,06 zł, a do 30 września w 2017 r. kwotę 4.025.309,88 zł.

Jak wyjaśnił Burmistrz przyczyną wydatkowania środków własnych na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska są przede wszystkim wydatki na gospodarkę

<sup>28</sup> pożyczka i dotacja na budowę kanalizacji sanitarnej, termomodernizacji Hali Sportowej, ograniczenie niskiej emisji, montaż instalacji fotowoltaicznej oraz dotacja na odtworzenie zdegradowanego drzewostanu po powodzi, odbudowę kanalizacji deszczowej w rejonie ul. Pszennej w Bieruniu, odtworzenie kanalizacji oraz wykonanie przewiertu pod ul. Warszawską, budowę systemu monitoringu przeciwpowodziowego.

<sup>29</sup> na usuwanie skutków klęsk żywiołowych.

<sup>30</sup> na sfinansowanie aktualizacji inwentaryzacji wyrobów zawierających azbest.

<sup>31</sup> Na termomodernizację i usuwanie azbestu z budynku gminnego przedszkola nr 2, budowę kanalizacji sanitarnej w dzielnicy Czarnuchowice, zadania pn. Utworzenie mini arboretum wraz z parkiem sensorycznym dla osób niepełnosprawnych w Bieruniu Bijasowicach.



odpadami, która posiada znaczne źródło finansowania i jako takie nie może stanowić wydatków ponoszonych z opłat i kar za korzystanie ze środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 103)

19. W okresie objętym kontrolą wystąpiły przypadki wydatkowania środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska na :

- udzielenie dotacji niezgodnie w wymogami art. 403, ust. 4 ustawy POŚ w łącznej kwocie: 406.686,62 zł, z tego: 136.686,62 zł na usuwanie wyrobów zawierających azbest i 270.000,00 zł na konserwację urządzeń melioracji wodnych, co zostało opisane w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*, w następnym rozdziale wystąpienia,

- cele i zadania nieokreślone w art. 403 ust. 2 ustawy POŚ w łącznej kwocie 453.708,30 zł z tego: 451.125,00 zł na podwyższenie kapitału Spółki MASTER Odpady i Energia w Tychach sp. z o.o., 2.029,80 zł na naprawę i budowę gniazd bocianich oraz 553,30 zł na leczenie chorego łabędzia, co zostało opisane w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*, w następnym rozdziale wystąpienia.

#### Ocena cząstkowa

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

### **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

20. W uchwałach budżetowych gminy na poszczególne lata objęte kontrolą<sup>32</sup> organ stanowiący wyodrębniał wydatki na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej mających swe źródło finansowania w środkach pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska. Zaplanowane działania wpisywały się w obowiązującą Strategię rozwoju oraz Aktualizację Programu Ochrony Środowiska na lata 2014-2017.

Komisja Bezpieczeństwa działająca przy Radzie Miejskiej, jak wyjaśnił Przewodniczący Rady Miejskiej, opiniowała projekty Strategii rozwoju oraz Aktualizacji Programu Ochrony Środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 423-511, 868-869, 1603-1626)

21. Zadania realizowane z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej wynikały i były zgodne z ustaleniami Strategii oraz Aktualizacji Ochrony Środowiska na lata 2014-2017.

(dowód: akta kontroli str. 353-375, 423-511)

22. Środki pochodzące z opłat i kar za korzystanie ze środowiska były wydatkowane na cele określone w uchwałach budżetowych oraz planach finansowych na lata 2014-2017 oraz wynikające z wprowadzonych zmian. Do najważniejszych zmian należało m.in.:

- w 2014 r. zwiększenie wydatków w kwocie 451.125 zł na wniesienie wkładu pieniężnego na zwiększenie kapitału zakładowego Spółki MASTER sp. z o.o.,
- w 2015 r. zwiększenie wydatków o kwotę 200.801,28 zł na współfinansowanie zadania pn. „Utworzenie mini arboretum wraz z parkiem sensorycznym dla osób

<sup>32</sup> Uchwały Rady Miejskiej w Bieruniu : Nr XIII/2/2013 z dnia 19 grudnia 2013 r., Nr I/2/2015 z dnia 29 stycznia 2015 r., Nr XIII/4/2015 z dnia 30 grudnia 2015 r., Nr XII/2/2016 z dnia 29 grudnia 2016 r.



niepełnosprawnych w Bieruniu Bijasowicach" oraz 90.000,00 zł na dotację dla Bieruńskiej Spółki Wodnej na konserwację urządzeń melioracji wodnych,

- w 2016 r. zwiększono wydatki o kwotę 565.000,00 zł, a w 2017 r. o kwotę 597.784,43 zł na utrzymanie zieleni.

(dowód: akta kontroli str. 24-70,109-115,1603-1626)

23. W latach objętych kontrolą na zadania z zakresu ochrony środowiska Gmina wydatkowała środki w łącznej kwocie 33.128.682,03 zł, z tego 7.453.334,47 zł (22,5%) została wydatkowana z puli środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, kwota 18.068.984,62 zł pochodziła ze środków Gminy innych niż opłaty i kary za korzystanie ze środowiska (54,5%), a 7.606.362,94 zł z innych źródeł (23%), tj. środków WFOŚiGW na budowę kanalizacji sanitarnej i udzielanie dotacji, pochodzących z UE na współfinansowanie zadań Wojewody Śląskiego na usuwanie skutków powodzi oraz Ministerstwa Gospodarki na opracowanie aktualizacji inwentaryzacji wyrobów zawierających azbest.

Z ww. kwoty 7.453.334,47 zł, środki w wysokości 6.988.621,15 zł Gmina wydatkowała na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, a pozostałą część w wysokości 464.713,32 zł wykorzystwała na dotacje przeznaczone na: usunięcie wyrobów azbestowych, dofinansowanie do budowy przydomowych oczyszczalni ścieków, wymiany pieców oraz konserwację urządzeń melioracji wodnych.

(dowód: akta kontroli str. 103,116-121)

24. Środki pochodzące z opłat i kar za korzystanie ze środowiska w łącznej wysokości 7.453.334,47 zł, z tego: 1.277.267,65 zł w 2014 r., 2.675.855,39 zł w 2015 r., 2.442.480,34 zł w 2016 r. i 1.057.731,09 zł w 2017 r. (do 30 września) wydatkowane zostały m.in. na:

- budowę kanalizacji sanitarnej w dzielnicy Ściernie i Bieruń Stary na łączną kwotę 4.155.220,34 zł (55,7% poniesionych wydatków);

- udzielenie dotacji w łącznej wysokości 464.713,32 zł (6,2%), z tego na: usunięcie wyrobów azbestowych (136.686,62 zł), dofinansowanie do budowy przydomowych oczyszczalni ścieków (39.704,70 zł), wymiany pieców (18.322,00 zł) oraz konserwacji urządzeń melioracji wodnych (270.000,00 zł);

- podwyższenie kapitału Spółki MASTER Odpady i Energia w Tychach sp. z o.o. na kwotę 451.125,00 zł (6,1%);

- współfinansowanie zadania pn. „Utworzenie mini arboretum wraz z parkiem sensorycznym dla osób niepełnosprawnych w Bieruniu Bijasowicach” w kwocie 200.563,74 zł (2,7%);

- edukację ekologiczną (w formie konkursów dla dzieci szkół podstawowych, gimnazjów oraz dzieci przedszkolnych, wycieczek dla mieszkańców Gminy, szkoleń dla mieszkańców pn. „Zielono mi”) w kwocie 38.872,88 zł (0,5%);

Przy czym Gmina udzieliła dotacji w łącznej kwocie 406.686,62 zł z naruszeniem art. 403 ust. 4 ustawy POŚ, oraz wydatkowała kwotę 453.708,10 zł na zadania nie wymienione w art. 403 ust. 2 ustawy POŚ, co zostało opisane w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 116-121,207-219)



25. Gmina w latach 2014-2016 nie uzyskała wpływów wykazywanych w wierszu 5 sprawozdania Oś-4g (w przypadku sprawozdania za 2016 r. – w wierszu 7).

(dowód: akta kontroli str.87-89)

26. W wyniku wydatkowania w latach 2014-2017 (do 30 września) środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska (7.453.334,47 zł) Gmina uzyskała m.in. następujące efekty rzeczowe i ekologiczne:

- wykonano kanalizację sanitarną w dzielnicach Bieruń Stary i Ściernie o łącznej długości 12 237,39 metrów bieżących oraz 104 przyłącza kanalizacyjne, na bieżąco prowadzono roboty melioracyjne i konserwację (rowów, potoków) na łącznej powierzchni 3 803 ha,
- w ramach działań związanych z edukacją ekologiczną w związku z organizowanymi konkursami dla dzieci i młodzieży zakupiono m.in. 156 książek, 136 pendrive'ów, 94 bloki rysunkowe,
- na podstawie umów na usuwanie wyrobów zawierających azbest usunięto i zabezpieczono 44 tony tych wyrobów,
- nasadzono 811 sztuk drzew na powierzchni 6,5 ha w lasach i na terenach zielonych Gminy,
- współfinansowano przedsięwzięcie pn. „Utworzenie mini arboretum wraz z parkiem sensorycznym dla osób niepełnosprawnych w Bieruniu Bijasowicach”, które powstało na obszarze 5,2 ha.

(dowód: akta kontroli str. 116-121,835-836,838-840,1143,1316)

27. W okresie objętym kontrolą udzielono łącznie 244 zamówienia publiczne obejmujące zadania dotyczące ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w tym: w roku 2014 udzielono 64 zamówienia, w tym 52 postępowania były prowadzone w trybie określonym w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>33</sup> (42 w trybie z wolnej ręki i 10 w trybie przetargu nieograniczonego), a 12 udzielono w oparciu o art. 4 pkt 8 ustawy pzp; w 2015 r. udzielono 68 zamówień publicznych, w tym 45 postępowań było prowadzonych w trybie określonym w ustawie pzp (34 w trybie z wolnej ręki i 11 w trybie przetargu nieograniczonego) a 23 udzielono w oparciu o art. 4 pkt 8 ustawy pzp; w 2016 r. udzielono 64 zamówienia publiczne, w tym 50 postępowań było prowadzonych w trybie określonym w ustawie pzp (41 w trybie z wolnej ręki i dziewięć w trybie przetargu nieograniczonego), a 14 udzielono w oparciu o art. 4 pkt 8 ustawy pzp; do 30 września 2017 r. udzielono 48 zamówień publicznych, w tym 41 było prowadzonych w trybie określonym w ustawie pzp (33 w trybie z wolnej ręki i osiem w trybie przetargu nieograniczonego), a siedem udzielono w oparciu o art. 4 pkt 8 ustawy pzp.

Badanie wytypowanych czterech postępowań o zamówienie publiczne, w tym jednego postępowania w trybie przetargu nieograniczonego<sup>34</sup> wykazało, że ich udzielenie nastąpiło w sposób zgodny z ustawą pzp oraz wewnętrznymi regulacjami Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 1083-1090,1091-1140)

<sup>33</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 1579 ze zm, zwanej dalej „ustawą pzp”.

<sup>34</sup> Wybranych wg wartości, w tym trzech udzielonych w trybie z wolnej ręki na: 1) bieżącą konserwację 800 mb rowu w Bijasowicach i rowu przy ul. Wspólnej na dł. 150 mb na kwotę 5.000,00 zł, 2) porządkowanie terenu wokół zbiornika „Lysina” i w mini arboretum na pow. 7 ha poprzez usunięcie odrostów korzeniowych, suchych gałęzi z dużych drzew (min. 30 letnich) oraz samosiejek drzew (2-3 letnich) i usunięcie 5 suchych drzew na kwotę 8.802,00 zł, 3) uporządkowanie terenu zielonego wokół wyznaczonego miejsca postojowego przy ul. Lysinowej na kwotę 5.000,00 zł, oraz jednego postępowania udzielonego w trybie przetargu nieograniczonego na realizację zadania pn. Utworzenie mini arboretum wraz z parkiem sensorycznym dla osób niepełnosprawnych w Bieruniu Bijasowicach.



28. W okresie objętym kontrolą udzielono łącznie 642 dotacje na zadania związane z ochroną środowiska i gospodarki wodnej, z tego: 51 ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska oraz 591 ze środków WFOŚiGW.

Ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska Gmina udzieliła: 24 dotacje na usuwanie wyrobów zawierających azbest (w 2014 r. osiem na kwotę 79.580,28 zł, w 2015 r. dziewięć na kwotę 36.114,34 zł, w 2016 r. cztery na kwotę 8.224,00 zł i trzy dotacje na kwotę 12.768, zł w 2017 r. (do 30 września); 17 dotacji w 2014 r. do wymiany pieców na kwotę 18.322,00 zł; siedem dotacji na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków (w 2014 r. pięć na kwotę 29.535,00 zł i w 2015 r. dwie na kwotę 10.169,70 zł oraz trzy dotacje na konserwację urządzeń melioracji wodnych przekazane Bieruńskiej Spółce Wodnej po 90.000,00 zł w latach 2015, 2016 i 2017 (do 30 września).

Udzielając dotacji na usuwanie wyrobów zawierających azbest (rozbiórkę elementów zawierających azbest; zabezpieczenie odpadów azbestowych; załadunek, transport i składowanie odpadów; oczyszczanie terenu z pyłu azbestowego) w łącznej kwocie 136.686,62 zł oraz na konserwację urządzeń melioracji wodnych (w tym na koszty ogólne związane z bieżącą działalnością Bieruńskiej Spółki Wodnej) w łącznej kwocie 270.000,00 zł naruszono art. 403 ust. 4 ustawy POŚ, co opisano w sekcji *Ustalono nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 116-121,140-168,931-932)

29. Zasady, tryb udzielania i rozliczania dotacji określono w Uchwałach Rady Miejskiej w Bieruniu: Nr V/9/2010 z dnia 27 maja 2010 r. *w sprawie trybu postępowania o udzielenie dotacji z budżetu miasta podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych oraz sposobu jej rozliczania*; Nr VII/5/2010 z dnia 29 lipca 2010 r. *w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji dla osób fizycznych na usuwanie azbestu ze środków budżetu Gminy Bieruń pochodzących z wpływów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych za przekroczenie lub naruszenie wymogów korzystania ze środowiska*; Nr VII/5/2011 z dnia 26 maja 2011 r. *w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków z budżetu gminy Bieruń oraz regulaminu udzielania dotacji do budowy przydomowych oczyszczalni ścieków wraz ze zmianą z dnia 24 listopada 2016 r.*

(dowód: akta kontroli str. 141-168)

NIK zwraca uwagę, że w Uchwale Nr VII/5/2010 z dnia 29 lipca 2010 r. *w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji dla osób fizycznych na usuwanie azbestu ze środków budżetu gminy Bieruń pochodzących z wpływów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych za przekroczenie lub naruszenie wymogów korzystania ze środowiska* Rada Miejska w Bieruniu regulowała zasady i tryb przyznawania dotacji na zadania niebędące zadaniami inwestycyjnymi, co było niezgodne z wymogami art. 403 ust. 4 ustawy POŚ.

(dowód: akta kontroli str. 141-145,162-169)

30. Na podstawie badania dokumentacji dotyczącej udzielonych pięciu dotacji o najwyższej wartości: czterech (po jednej udzielonej w latach 2014-2017) na usuwanie wyrobów zawierających azbest oraz jednej z 2014 r. na dofinansowanie budowy przydomowej oczyszczalni ścieków, stwierdzono, że dotacje udzielone zostały osobom fizycznym i wspólnotom mieszkaniowym, tj. podmiotom określonym w art. 403 ust. 4 ustawy POŚ.

(dowód: akta kontroli str. 931-932)



31. Udzielenie ww. dotacji nastąpiło na podstawie umów zawartych pomiędzy Gminą i dotowanymi, określających wysokość dotacji oraz cel (opis) zakresu rzeczowego zadania, termin wykorzystania dotacji (nie dłuższy niż 31 grudnia), a także termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz w razie określonej sytuacji, terminy zwrotu niewykorzystanej dotacji. Zawarte umowy spełniały wymogi określone w art. 250 ustawy o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 931-932)

32. Ww. dotacje udzielane były zgodnie z warunkami określonymi w uchwałach Rady Miejskiej w Bieruniu Nr VII/5/2010 z dnia 29 lipca 2010 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji dla osób fizycznych na usuwanie azbestu ze środków budżetu Gminy Bieruń pochodzących z wpływów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych za przekroczenie lub naruszenie wymogów korzystania ze środowiska oraz Nr VII/5/2011 z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków z budżetu gminy Bieruń oraz regulaminu udzielania dotacji do budowy przydomowych oczyszczalni ścieków (w tym w zakresie zasad naboru wniosków o dotację).

(dowód: akta kontroli str. 931-932,)

33. Środki z ww. dotacji zostały wykorzystane zgodnie z ich przeznaczeniem, tj. na usunięcie wyrobów zawierających azbest (rozbiórkę elementów zawierających azbest; zabezpieczenie odpadów azbestowych; załadunek, transport i składowanie odpadów; oczyszczanie terenu z pyłu azbestowego) oraz na dofinansowanie do przydomowej oczyszczalni ścieków.

(dowód: akta kontroli str. 931-932)

34. Dotacje te rozliczone zostały terminowo i w prawidłowy sposób, zgodnie z warunkami określonymi w umowach.

(dowód: akta kontroli str. 931-932)

35. Kontrola dotacji przyznawanych na usuwanie wyrobów zawierających azbest przez Gminę polegała na weryfikacji dokumentów złożonych przez wnioskodawców przed i po realizacji zadania. Potwierdzeniem usunięcia wyrobów zawierających azbest był protokół odbioru robót (w przypadku wspólnoty mieszkaniowej, spółdzielni mieszkaniowych) oraz „karty przekazania odpadu” (w przypadku wspólnoty mieszkaniowej, spółdzielni mieszkaniowych, osób fizycznych).

Kontrole udzielonych dotacji na przydomowe oczyszczalnie ścieków, jak wyjaśnił Burmistrz, odbywały się w trakcie realizacji zadania, w których uczestniczyli przedstawiciele Gminy. Dodał, że w trakcie użytkowania przez właścicieli przydomowych oczyszczalni ścieków, kontrole prowadziła dodatkowo Straż Miejska. Kontrola dotacji udzielonej Bieruńskiej Spółce Wodnej opierała się na badaniu prawidłowości poniesionych wydatków w ramach udzielonej dotacji na podstawie przedłożonych przez Spółkę dokumentów księgowych z postanowieniami umowy, ponadto jak wyjaśnił Główny Specjalista Wydziału Ochrony Środowiska kontrolujący realizację zadań, kontrola ta *polegała na zatwierdzaniu poszczególnych zadań do realizacji, a następnie uczestniczeniu w odbiorach już wykonanych prac. Po wcześniejszym zgłoszeniu przez Bieruńską Spółkę Wodną wykonanych prac, tj. konserwacji rowów, odmuleniu, wykoszeniu skarp, przywróceniu prawidłowego spadku cieku, oraz naprawy urządzeń drenarskich (bądź budowy nowych ciągów drenarskich) dokonywany był komisyjny odbiór pracy. Udokumentowaniem tego są protokoły odbioru, które dołączane były każdorazowo do rachunku wraz z kosztorysem wykonanych prac. Protokoły wraz z kosztorysami znajdują się*



*w archiwum Bieruńskiej Spółki Wodnej i podlegają stałej kontroli przez komisję rewizyjną Bieruńskiej Spółki Wodnej.*

(dowód: akta kontroli str. 835,837,1053,1056-1057,1062-1063,1143-1532)

Ustalono  
nieprawidłowości

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

W latach 2014-2017 (do 30 września) ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska Gmina sfinansowała wydatki na ochronę środowiska w kwocie 860.754,92 zł (11,5% poniesionych wydatków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska w kwocie 7.453.334,47 zł) oraz w 2010 r. 360,00 zł, pomimo braku możliwości ich finansowania z tego źródła, z tego:

1. W 2014 r. Gmina wydatkowała kwotę 451.125,00 zł z puli środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska na dokapitalizowanie Spółki MASTER Odpady i Energia w Tychach sp. z o.o.

(dowód: akta kontroli str. 116-121,124, 220-224)

Burmistrz Miasta wyjaśnił, że wydatki ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, w 2014 roku, zgodnie z dokumentacją, zostały w kwocie 451.125,00 zł poniesione na podwyższenie kapitału w spółce Master – Odpady i Energia sp. z o.o., w której gmina ma udziały, z przeznaczeniem na inwestycję ekologiczną ujętą w budżecie miasta pn. „Budowa Międzygminnego Zakładu Kompleksowego Zagospodarowania Odpadów Komunalnych - współfinansowanie w formie podwyższenia kapitału zakładowego spółki”. Na realizację przedmiotowego zadania Sp. z o.o. MASTER pozyskała preferencyjną pożyczkę z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, a podwyższenie kapitału, zgodnie z pismem spółki, było niezbędne do jej otrzymania. W związku z powyższym zadanie zostało uznane jako związane z ochroną środowiska i sfinansowane z opłat i kar za korzystanie ze środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 227,229-230,927-928)

Zdaniem NIK, zwiększenie kapitału zakładowego Spółki (niezależnie od tego w jaki sposób Spółka dalej wykorzystwała uzyskane środki) nie stanowi zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. NIK zauważa, że Gmina jako udziałowiec może dokapitalizować spółkę, czyli zwiększyć jej kapitał zakładowy. Brak jest jednak podstaw prawnych do dokapitalizowania spółki środkami pochodzącymi z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, które zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 8 ustawy o finansach publicznych podlegają szczególnym zasadom wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego w roku budżetowym.

2. W okresie objętym kontrolą na podstawie art. 403 ust. 4 pkt 1 ustawy POŚ udzielono 27 dotacji w łącznej kwocie 406.686,62 zł na przedsięwzięcia związane z ochroną środowiska niebędące inwestycjami:

- w latach 2014-2017 (do 30 września) osobom fizycznym i wspólnocie mieszkaniowej udzielono 24 dotacje na usuwanie wyrobów zawierających azbest w łącznej wysokości 136.686,62 zł (w 2014 r. osiem dotacji na kwotę 79.580,28 zł, w 2015 r. dziewięć dotacji na kwotę 36.114,34 zł, w 2016 r. cztery dotacje na kwotę 8.224,00 zł i w 2017 r. - do 30 września - trzy dotacje na kwotę 12.768,00 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 934-1052)



Jak wyjaśnił Burmistrz Miasta w latach 2014-2017 udzielono dotacji na realizację zadań, zgodnie z obowiązującą w gminie ww. uchwałą z dnia 29 lipca 2010 r. oraz na podstawie zawieranej z beneficjentem umowy o dotację, polegających na:

1. rozbiórce pokrycia z płyt zawierających azbest,
2. zabezpieczeniu odpadów azbestowych, ich załadunku, transportu i utylizacji,
3. oczyszczaniu terenu z pyłu azbestowego.

W par. 1 rzeczonyj umowy o dotację, jako podstawę jej udzielenia wskazuje się każdorazowo przywoływaną wcześniej uchwałą, która jest nadal aktualna oraz przepisy z art. 400a ust. 1 pkt 8 (cel dotacji) oraz przywołane zostały przepisy z art. 403 ust. 4 i 5 (warunki dotacji) ustawy Prawo ochrony środowiska.

Pojęcie „inwestycja”, o której mowa w przepisach ustawy Prawo ochrony środowiska, należy interpretować wyłącznie w oparciu o te przepisy. Stąd należy przyjąć, iż poniesienie nakładów przynoszących określone korzyści w zakresie ochrony środowiska jest inwestycją. To zaś wskazuje na dopuszczalność dotowania działań związanych z usuwaniem azbestu, szczególnie w zakresie wydatków związanych z demontażem, zebraniem i transportem elementów zawierających azbest, tj. w zakresie objętym uchwałą.

W związku z powyższym, działania podejmowane w analizowanym zakresie oparte są na obowiązujących przepisach. Natomiast środki wydatkowane w ramach omawianych dotacji, zostały zakwalifikowane w oparciu o mające w tym przypadku zastosowanie, przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 376-377)

- w latach 2015-2017 (do 30 września) udzielono trzech dotacji Bieruńskiej Spółce Wodnej na konserwację urządzeń melioracji wodnych w łącznej wysokości 270.000,00 zł (po 90.000,00 zł w każdym roku).

(dowód: akta kontroli str. 170-193)

Jak wyjaśnił Burmistrz Miasta dotacje przekazywane Bieruńskiej Spółce Wodnej przeznaczone były w każdym roku na konserwację i naprawy rowów, przepustów oraz drenarki, czyli realizację obowiązków gminy w zakresie bieżącego utrzymania urządzeń melioracji wodnych szczegółowych. Bieruńska Spółka Wodna jest organizacją mającą na celu realizację zadań z zakresu ustawy Prawo Wodne. Spółka realizując powierzone zadania miała wiedzę, iż środki pochodzą z opłat i kar za korzystanie z środowiska. Sprawdzanie wydatków realizowanych przez spółkę odbywało się na etapie rozliczenia dotacji oraz wykonywania poszczególnych prac, co potwierdzają każdorazowo protokoły odbioru, podpisane przez przedstawiciela urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 835,838)

Główny specjalista w Wydziale Ochrony Środowiska i Gospodarki Odpadami zatwierdzający merytorycznie wydatki związane z usuwaniem wyrobów azbestowych wyjaśniła, że wg jej oceny udzielana dotacja na usuwanie wyrobów zawierających azbest (rozbiórka elementów zawierających azbest, ich transport i utylizacja na wysypisku odpadów niebezpiecznych) jest elementem składowym dużego zadania inwestycyjnego realizowanego u Dotowanego. Zadanie wykonywane w ramach dotacji na usuwanie wyrobów zawierających azbest (rozbiórka elementów zawierających azbest, ich transport i utylizacja na wysypisko odpadów niebezpiecznych) wchodzi w cały proces inwestycyjny czyli proces tworzenia lub modernizacji istniejących obiektów (...) dotacja ze strony Gminy dotyczy tylko części dużego procesu inwestycyjnego w ramach inwestycji termomodernizacji obiektów budowlanych. Zakres dotacji Gminy obejmuje tylko



*pokrycie całkowite lub częściowe kosztów rozbiórki elementów zawierających azbest, ich transport i utylizację na wysypisko odpadów niebezpiecznych, pozostałe koszty związane z dokończeniem zadania inwestycyjnego u dotowanego (dalsze etapy termomodernizacji) pokrywa dotowany.*

Natomiast podpisanie dyspozycji przekazania środków do Bieruńskiej Spółki Wodnej na konserwację urządzeń melioracji wodnych uzasadniła następująco: *Zadania wykonywane w ramach udzielanej dotacji celowej przez Bieruńską Spółkę Wodną, polegające na utrzymaniu, konserwacji, przebudowie rowów i urządzeń drenarskich dla przykładu za 2016 r. to łącznie 16,17 km rowów i przepustów. Są to wyodrębnione inwestycje związane z ochroną środowiska. Wykonywanie prac w zakresie konserwacji, przebudowy urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, i urządzeń drenarskich kwalifikuje się pod pojęciem inwestycji. Bowiem inwestycja to nakłady gospodarcze poniesione na utrzymanie, tworzenie lub zwiększenie kapitału. Kapitałem w tym szczególnym przypadku są rowy i urządzenia ogólnie drenarskie. (...) Wieloletnia ciągłość udzielanej przez Gminę Bieruń dotacji pozwala stwierdzić, że wykonywane przez Bieruńską Spółkę Wodną poszczególne zadania ze względu na przedmiot można określić i zakwalifikować jako inwestycje rzeczowe (rowy, urządzenia drenarskie), a ze względu na cel są to inwestycje odtworzeniowe (odmulanie, konserwacja bieżąca), modernizacyjne (umocnienia dna skarp rowu bądź to płotkiem faszynowym, bądź płytami ażurowymi) i rozwojowe (budowa nowych odcinków rowu lub dodatkowa sieć drenarska w miejsce niefunkcjonującej już z różnych przyczyn).*

*Ustawodawca w Ustawie Prawo Ochrony Środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r. w Dziale II Definicje i zasady ogólne nie podaje definicji „inwestycji”. Stąd też Gmina realizując dotacje celową udzielaną Bieruńskiej Spółce Wodnej jak i dotacje udzielane na usuwanie wyrobów zawierających azbest kieruje się ogólnie przyjętym pojęciem inwestycji i w takim zakresie uznaje to za właściwe.*

*Stąd też wg mojej oceny prace wykonywane przez Bieruńską Spółkę Wodną można uznać jako inwestycje krótkoterminowe (1 rok), konieczne powtarzalne co roku by nie umniejszyć wartości kapitału.*

(dowód: akta kontroli str. 1053-1054)

Zdaniem NIK, regulacja zawarta w art. 403 ust. 4 ustawy POŚ wskazuje, iż Burmistrz, finansując zadania przypisane gminie<sup>35</sup>, 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 definiowane np. w prawie podatkowym, czy w ustawie o rachunkowości. Inwestycja jest nakładem gospodarczym, którego celem jest stworzenie nowych lub powiększenie już istniejących środków trwałych<sup>36</sup>. W świetle art. 403 ust. 4 POŚ należy zatem przyjąć, że chodzi o inwestycje dotyczące finansowania wyodrębnionych zadań wskazanych w art. 403a ust. 2 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 ani konserwacja urządzeń melioracji wodnych.

<sup>35</sup> W art. 401 ust. 2 ustawy POŚ.

<sup>36</sup> Słownik Języka Polskiego PWN, Warszawa 1998,



3. Gmina w kontrolowanym okresie poza swoimi kompetencjami określonymi w art. 403 ust. 2 ustawy POŚ, poniosła wydatki w łącznej kwocie 2.943,30 zł, z tego:

- w 2014 r. sfinansowano naprawę gniazda bocianiego na kwotę 972,00 zł,
- w 2016 r. sfinansowano budowę dwóch gniazd bocianich w wysokości 1.057,80 zł oraz leczenie rannego łabędzia na kwotę 553,50 zł.

(dowód: akta kontroli str. 207-219)

Ponadto wydatek w kwocie 360,00 zł na naprawę gniazda bocianiego Gmina poniosła również w 2010 roku.

(dowód: akta kontroli str. 12-18,74-79,83-85,204-206,929-930)

Burmistrz Miasta wyjaśnił, że bezpośrednią przyczyną wydatkowania środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska na naprawę gniazd bocianich była ochrona przyrody w tym gatunków chronionych. Zwyczajem bocianów jest powrót co roku do swojego gniazda. Ponieważ w ciągu jesieni i zimy gniazda ulegają częściowemu uszkodzeniu bociany, co roku je naprawiają i nadbudowują. Takie nadbudowane w ciągu kilku lat gniazda, osiągają nawet powyżej 1 m wysokości i prawie 2 m średnicy. W trakcie porywistych wiatrów takie konstrukcje ulegają przechyleniu wspierając się o druty linii energetycznej bądź gałęzie, które nie są w stanie utrzymać ciężaru gniazda. Dlatego uszkodzone gniazda na drzewach czy słupach energetycznych należy usunąć lub naprawić (w zależności od wielkości uszkodzeń), a w to miejsce (w razie konieczności) założyć odpowiednią platformę. Bocian biały objęty jest w Polsce całkowitą ochroną, dlatego każdy w tym również gmina nie może niszczyć siedlisk organizmów chronionych. Ponadto na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym gmina ma obowiązek jako zadanie własne zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty, w szczególności ochrony środowiska i przyrody. Dbanie o zachowanie różnorodności biologicznej poszczególnych gatunków jest zbiorowym zaspokajaniem potrzeb wspólnoty obecnie żyjących mieszkańców, ale również przyszłych pokoleń. Ponadto art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody wskazuje, że „Obowiązkiem organów administracji publicznej, osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych jest dbałość o przyrodę będącą dziedzictwem i bogactwem narodowym, zaś ust. 2 wskazuje, że „Organy administracji publicznej są obowiązane do zapewnienia warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych dla ochrony przyrody”.

W przypadku łabędzia, zlecenie leczenia wynikało z faktu, iż łabędź niemy jest objęty ochroną prawną i wpisany jest do dyrektywy ptasiej. Brak działań ze strony gminy, w zakresie ratowania ptaków, które są gatunkiem chronionym, doprowadziłby do ich padnięcia.

(dowód: akta kontroli str. 835-838)

NIK zauważa, że finansowanie przedsięwzięć związanych z ochroną i przywracaniem chronionych gatunków roślin lub zwierząt uregulowano w art. 400a ust. 1 pkt 28 ustawy POŚ. Natomiast zgodnie z art. 403 ust. 2 ww. ustawy Gmina nie była uprawniona do finansowania zadań w tym zakresie.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Ocena cząstkowa



**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 Gminy prowadzona była w sposób umożliwiający identyfikację źródeł dochodów powiatu pochodzących z opłat i kar środowiskowych, w tym dochodów z opłat i kar za korzystanie ze środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 155-177)

37. Na podstawie badania 15 dowodów księgowych, wybranych z uwzględnieniem kryterium wartości, dokumentujących dochody Gminy z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska ustalono, że dochody te ewidencjonowane były na koncie 901 „Dochody budżetu” z klasyfikacją budżetową: dział 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska”, rozdział 90019 „Wpływy i wydatki związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska”, paragraf 0690 „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 zagranicznych<sup>37</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 19-22)

38. Ewidencja księgowa Gminy prowadzona była elektronicznie w programie komputerowym<sup>38</sup>. Zgodnie z Zakładowym Planem Kont dochody ewidencjonowano na kontach 901-1 Dochody budżetu - urząd i 130-1 Rachunek bieżący dochody, natomiast wydatki na koncie 902-1 Wydatki budżetu - urząd i 130-2 Rachunek bieżący wydatków. Zarówno wpływy z opłat i kar za korzystanie ze środowiska jak i ponoszone wydatki klasyfikowane były w dz. 900, rozdział 90019, w którym ewidencjonowano wyłącznie dochody i wydatki z tego źródła.

(dowód: akta kontroli str. 733-777)

39. Na podstawie badania 15 dowodów księgowych, 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) stwierdzono, że zostały one ujęte w ewidencji księgowej zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków 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”.

(dowód: akta kontroli str. 1141-1142)

40. Sprawozdania OŚ-4g wraz z załącznikami sporządzono zgodnie z ewidencją księgową, a wykazane w nich wartości wpływów środków pochodzących z opłat i kar

<sup>37</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 1053, ze zm., zwanym dalej „rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków”.

<sup>38</sup> Finansowo-Księgowy Rekord oraz Budżet Rekord.



za korzystanie ze środowiska, jak również wydatków na ochronę środowiska i gospodarki wodnej odpowiadały zapisom w ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli str. 10,19-21, 87-89,108-112, 122-124,127-129,132-133, 916,920-922)

41. Sprawozdania OŚ-4p wraz z załącznikami nr 1 za lata 2014-2016 zostały terminowo przekazane przez Gminę zarówno do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego, jak i do WFOŚiGW w Katowicach.

(dowód: akta kontroli str. 232-247)

#### Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

### IV. Wnioski

Uwagi i wnioski  
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>39</sup>, wnosi o:

**wydatkowanie środków pochodzących z opłat środowiskowych wyłącznie na cele i zadania określone w art. 403 ust. 2 ustawy POŚ oraz na udzielanie dotacji zgodnie z wymogami art. 403 ust. 4 ustawy POŚ.**

### 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 20 grudnia 2017 r.

<sup>39</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 524, zwana dalej „ustawą o NIK”



