



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO – 4114-01-02/2013

I/13/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź

T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90

llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

I/13/001 – Wykorzystanie środków finansowych pochodzących z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi

Kontroler

Jan Pawlak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85960 z dnia 12 kwietnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka
kontrolowana

Urząd Miejski w Krośniewicach, ul. Poznańska 5 (kod 99-340 Krośniewice), Regon 000527865, zwany dalej „Urzędem”.

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Julianna Barbara Herman, Burmistrz Krośniewic, zwana dalej „Burmistrzem”.

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Na powyższą ocenę wpływ miało wykorzystanie w badanym okresie 81,1% środków pochodzących z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska², właściwe prowadzenie ewidencji finansowo-księgowej tych środków, prawidłowe naliczanie i przekazywanie nadwyżki środków z tytułu tych dochodów do Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: nierzetelnego prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawie wydania zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów, niewykonania w pełnym zakresie wniosków pokontrolnych NIK po kontrolach przeprowadzonych w 2007 r. i 2009 r., pozbywania się przez Gminę pożytków ze zbycia lub gospodarczego wykorzystania drewna pochodzącego z wycinki drzew rosnących w pasach dróg gminnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie organizacyjne Urzędu.

1.1. Realizacja zadań związanych z ochroną środowiska i przyrody na terenie Miasta, a także wydawaniem zezwoleń na usuwanie drzew lub krzewów przypisana została w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu (załącznik do Zarządzenia Nr 130/08 Burmistrza Krośniewic z dnia 30 grudnia 2008 r.), do zadań Referatu Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

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

² Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm., zwana dalej „ustawą Poś”

Odpowiedzialność za prowadzenie spraw z zakresu ochrony środowiska, gospodarki odpadami, gospodarki wodnej, geologii, ochrony przyrody i zadrzewień, w tym m.in. opracowywanie i realizacja planu przychodów i wydatków Funduszu Ochrony Środowiska, przypisana została do zakresu czynności podinspektora ds. ochrony środowiska.

Na stanowisku tym w analizowanym okresie zatrudnione było dwie osoby, w tym jedna do dnia 26 września 2011 r. a druga od dnia 27 września 2011 r. Osoby te posiadały wykształcenie wyższe, a także ukończone specjalistyczne szkolenia dotyczące merytorycznych zagadnień.

(dowód: akta kontroli str. 3)

2. Prowadzenie ewidencji finansowo-księgowej środków pochodzących z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska

2.1. Na realizację zadań dotyczących ochrony środowiska w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2-32 ustawy Poś, Urząd wydatkował w latach 2010-2012 środki finansowe w łącznej wysokości 25.475 tys. zł (9.315 tys. zł w 2010 r., 7.277 tys. zł w 2011 r., 8.883 tys. zł w 2012 r.).

Poniesione wydatki na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska stanowiły odpowiednio: 22,9%, 23,6% i 27,8% wydatków budżetowych (40.600 tys. zł, 30.800 tys. zł, 31.970 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 67-68, 81, 85, 100)

Dochody z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska w latach 2010-2012 wyniosły 7.389,9 tys. zł (3.030,6 tys. zł w 2010 r., 2.721,9 zł w 2011 r., 1.637,4 tys. zł w 2012 r.).

Dane powyższe wskazują, iż w poniesionych wydatkach na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska otrzymane środki z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska stanowiły 29,0%.

(dowód: akta kontroli str. 74, 90, 104)

2.2. Ewidencja finansowo-księgowa Gminy Krośniewice zapewniała możliwość identyfikacji i ustalenia kwot środków pochodzących z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska jakie wpłynęły do budżetu oraz ich wydatkowania.

Gmina nie uzyskiwała w badanym okresie środków finansowych pochodzących z tytułu nałożonych opłat za usuwanie drzew lub krzewów na jej terenie oraz kar nakładanych za przekroczenia lub naruszenia warunków korzystania ze środowiska.

Uzyskane dochody stanowiły środki pochodzące za składowanie odpadów na gminnym składowisku - w łącznej wysokości 7.313,1 tys. zł (3.003 w 2010 r., 2.696,1 tys. zł w 2011 r. i 1.614 tys. zł w 2012 r.) oraz za korzystanie ze środowiska – w łącznej kwocie 76,8 tys. zł (28,1 tys. zł w 2010 r., 25,6 tys. zł w 2011 r. i 23,1 tys. zł w 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 151)

2.3. W badanym okresie Marszałek Województwa Łódzkiego przekazał Gminie Krośniewice łącznie 7.389,9 tys. zł tytułem redystrybucji wpływów z opłat i kar wnoszonych przez podmioty za korzystanie ze środowiska

W I kwartale 2010 r. przekazane przez Marszałka Województwa Łódzkiego środki finansowe w łącznej kwocie 1.462 tys. zł błędnie zaksięgowane zostały w rozdziale 90011 – „Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej”, zamiast w rozdziale 90019 – „Wpływy i wydatki związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska”. Ich przeksięgowanie nastąpiło w marcu i maju 2010 r.

Przekazywane w późniejszym okresie przez Marszałka Województwa Łódzkiego środki finansowe księgowane były prawidłowo, tj. w rozdziale 90019 w paragrafie 0690 – „Wpływy z różnych opłat”.

Budżet Gminy nie był zasilany grzywnami i innymi karami pieniężnymi od osób fizycznych, osób prawnych, czy innych jednostek organizacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 29-31, 33-40)

Wydatki na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej ujmowane były w odpowiednich rozdziałach i paragrafach, w zależności od rodzaju dokonywanego wydatku.

(dowód: akta kontroli str. 73-108)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

3. Wydatkowanie środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska

3.1. Środki finansowe pozyskane przez Gminę z tytułu redystrybucji opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska (7.389,9 tys. zł) oraz z likwidacji Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (2.903 tys. zł), zaplanowane zostały w całości na finansowanie zadań związanych z ochroną środowiska.

Część środków w wysokości 3.131 tys. zł, z uwagi na uzyskanie przez Gminę dochodów z tytułu opłat i kar przekraczających 10-krotność średniej krajowej dochodów z roku poprzedniego przypadająca na jednego mieszkańca, przekazana została do Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi („WFOŚiGW”), zgodnie z dyspozycją art. 404 ust. 1 ustawy Poś.

(dowód: akta kontroli str. 82, 97, 108)

Wg sprawozdań z wykonania planu finansowego, po uwzględnieniu środków przekazanych WFOŚiGW, na finansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, określonych w art. 403 ust. 2 ustawy Poś, Gmina wydatkowała w badanym okresie łącznie 5.810 tys. zł (2.875 tys. zł w 2010 r., 1.770 tys. zł w 2011 r., 1.165 tys. zł w 2012 r.), tj. o 1.352 tys. zł mniej niż otrzymała od Marszałka Województwa Łódzkiego z tytułu redystrybucji opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska.

Mniejsze wydatki - o kwotę 1.964 tys. zł – poniesiono w 2010 r.

W latach 2011 i 2012 wydatki realizowane w oparciu o ustawę Poś przewyższyły wpływy z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, odpowiednio: o 155,8 tys. zł i 456,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 82, 97, 108, 151)

Wg wyjaśnienia Burmistrza oraz Skarbnika Gminy niższe wykonanie wydatków w 2010 r. spowodowane było brakiem możliwości wykonania dwóch zaplanowanych zadań inwestycyjnych z uwagi na złe warunki atmosferyczne oraz zmniejszeniem planu wydatków dwóch innych zadań w związku z zawarciem umowy ich dofinansowania ze środków RPO na lata 2007-2013.

Zaplanowanie i wydatkowanie przez Gminę w latach 2011-2012 środków na finansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej w kwotach wyższych od otrzymanych od Marszałka Województwa Łódzkiego z tytułu redystrybucji opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska, spowodowane było wprowadzeniem do planu wydatków wolnych środków z lat ubiegłych, które Gmina posiadała.

(dowód: akta kontroli str. 189 pkt 1 i 2, 197-198 pkt 7 i 8)

3.2. Kontrola wydatków bieżących ponoszonych w latach 2010-2012 ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, w łącznej wysokości 731 tys. zł wykazała, że:

- wydatki w rozdziale 90001 „Gospodarka ściekowa i ochrona wód”, w wysokości 72 tys. zł (28,1 tys. zł w 2010 r., 26,2 tys. zł w 2011 r., 17,7 tys. zł w 2012 r.), obejmowały koszty wywozu nieczystości płynnych z terenu Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 109-117)

- wydatki w rozdziale 90002 „Gospodarka odpadami”, w wysokości 95,3 tys. zł (72,1 tys. zł w 2010 r., 14,1 tys. zł w 2011 r., 9,03 tys. zł w 2012 r.), obejmowały koszty likwidacji dzikich wysypisk, opłat za składowanie odpadów z terenu Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 118-120)

- wydatki w rozdziale 90003 „Oczyszczanie miast i wsi”, w wysokości 12,8 tys. zł, obejmowały koszty wywozu w 2012 r. nieczystości stałych.

(dowód: akta kontroli str. 121-122)

- wydatki w rozdziale 90004 „Utrzymanie zieleni w miastach i gminach”, w wysokości 514 tys. zł (197 tys. zł w 2010 r., 203 tys. zł w 2011 r., 114 tys. zł w 2012 r.), obejmowały koszty zakupu sadzonek, nasion, paliwa i części do kosiarek, utrzymania zieleni na terenie Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 123-146)

- wydatki w rozdziale 90006 „Ochrona gleby i wód podziemnych”, w wysokości 5 tys. zł, dotyczyły szkoleń, badań laboratoryjnych gleby dokonanych w 2010 r. przez Okręgową Stację Chemiczno-Rolniczą w Warszawie oraz sporządzenia raportu o stopniu degradacji gleb na terenie gminy.

(dowód: akta kontroli str. 147)

- wydatki w rozdziale 90095 „Pozostała działalność”, w wysokości 31,3 tys. zł (23,6 tys. zł w 2010 r., 7,66 tys. zł w 2011 r.), dotyczyły kosztów organizacji szkoleń z zakresu edukacji ekologicznej.

(dowód: akta kontroli str. 148-150)

Najwyższa Izba Kontroli, po kontroli przeprowadzonej w 2007 r., zwracała uwagę na konieczność prowadzenia działalności gospodarczej o charakterze użyteczności publicznej polegającej na wywozie nieczystości stałych i płynnych z terenu Gminy, przez powołane do tego celu podmioty gminne (Zakład Usług Komunalnych lub Miejski Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej).

Zdaniem NIK, ponoszenie przez Gminę, ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, wydatków na opłacanie kosztów wywozu nieczystości stałych i płynnych z terenu Gminy, tj. na przedsięwzięcia zapisane w art. 400a ust. 1 ustawy Poś, było niezgodne z przepisami art. 9 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³ w związku z art. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁴.

3.3. Kontrola wydatków majątkowych ponoszonych w latach 2010-2012 ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, w łącznej wysokości 5.079 tys. zł (2.549 tys. zł w 2010 r., 1.518 tys. zł w 2011 r., 1.012 tys. zł w 2012 r.), wykazała, że wydatki ponoszone były na finansowanie zadań inwestycyjnych dotyczących ochrony środowiska zapisanych w planach inwestycyjnych:

³ tj. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

⁴ tj. Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 ze zm.

- instalację kolektorów słonecznych oraz budowy kompleksowej kotłowni na biomasę *(poniesione wydatki ze środków pochodzących z opłat za korzystanie ze środowiska 1.914 tys. zł),*
- budowę sieci kanalizacji rozdzielczej wraz z rozbudową oczyszczalni ścieków *(1.124 tys. zł),*
- budowę kanalizacji sanitarnej wraz z przykanalikami *(753 tys. zł),*
- modernizację stacji uzdatniania wody wraz z budową i wymianą sieci wodociągowej, wartości *(750 tys. zł),*
- budowę 23 oczyszczalni przydomowych *(272 tys. zł),*
- termomodernizację budynków *(206 tys. zł),*
- instalację oświetlenia ekologicznego *(59,8 tys. zł),*
- ochronę unikalnego ekosystemu Zabytkowego Parku w Krośniewicach *(18,7 tys. zł).*

(dowód: akta kontroli str. 69-108)

Kontrola wydatków poniesionych w 2011 r. na zadanie „Ochrona unikalnego ekosystemu Zabytkowego Parku w Krośniewicach” wykazała, że wydatki nie były związane z ochroną środowiska, lecz dotyczyły zwrotu w dniu 7 listopada 2011 r. Marszałkowi Województwa Łódzkiego otrzymanej dotacji w kwocie 16 tys. zł.

Powyższy projekt zakwalifikowany został do dofinansowania ze środków unijnych w łącznej wysokości 670 tys. zł w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013, na podstawie umowy zawartej w dniu 29 października 2010 r. z Województwem Łódzkim.

W związku z decyzją Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 5 sierpnia 2011 r. w sprawie uchylecia zaskarżonej Decyzji Wojewody Łódzkiego z 2000 r. dotyczącej przejścia na cele reformy rolnej majątku ziemskiego „Błonie”, stanowiącego byłą własność rodziny Rembielińskich oraz przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia, Gmina Krośniewice uznała, że istnieją wątpliwości, co do możliwości zapewnienia trwałości projektu i zwróciła się o rozwiązanie umowy o jego dofinansowanie ze środków unijnych. W wyniku zgodnej woli stron umowa została rozwiązana z dniem 7 listopada 2011 r. i dokonany został zwrot otrzymanego dofinansowania w kwocie 16.005,50 zł wraz z odsetkami w wysokości 2.052 zł.

Poniesione na realizację tego projektu koszty dotyczyły wykonania studium wykonalności (kwota 10.980 zł) i programu funkcjonalno-użytkowego (koszt 7.215 zł).

(dowód: akta kontroli str. 202 pkt 6)

Pomimo rozwiązania umowy na realizację ochrony unikalnego ekosystemu Zabytkowego Parku w Krośniewicach nie dokonano wykreślenia tego zadania z Planu inwestycyjnego na 2011 r. i korekty poniesionych wydatków inwestycyjnych.

W sprawozdaniu finansowym za 2011 r. wykazano poniesienie wydatków na powyższe zadanie inwestycyjne w kwocie 16 tys. zł ze środków pochodzących z opłat za gospodarcze wykorzystanie środowiska naturalnego.

(dowód: akta kontroli str. 95, 97, 157-158, 200)

Wg wyjaśnienia Burmistrza i Skarbnika Gminy powodem wydatkowania, środków z tytułu opłat i kar przeznaczonych na realizację zadań w oparciu o ustawę Poś kwoty, 16 tys. zł stanowiącej zwrot dotacji uzyskanej od Marszałka Województwa Łódzkiego i nie wykreślenia tego zadania z planu inwestycyjnego oraz nie dokonania korekty wydatków inwestycyjnych, pomimo rozwiązania umowy na realizację tego zadania, była obawa o zwrot mienia spadkobiercom poprzednich właścicieli oraz poniesienie wcześniej na to zadanie (w 2010 r.) wydatków ze środków gromadzonych na podstawie ustawy Poś w kwocie 2,7 tys. zł.

W momencie zerwania umowy i konieczności zwrotu otrzymanych środków uczyniono to ze środków pochodzących z opłat za korzystanie ze środowiska, wcześniej wykorzystywanych na to zadanie.

(dowód: akta kontroli str. 190 pkt 3 i 4, 198-199 pkt 9 i 10)

3.4. Księgując wydatki związane z opracowaniem dokumentacji budowlano-wykonawczej dla zadania „Polepszenie jakości i dystrybucji wody w Gminie Krośnice poprzez modernizację Stacji Uzdatniania Wody oraz budowę sieci wodociągowej”, zaniżone zostały o 49,5 tys. zł dochody Gminy i wydatki poniesione na realizację tego zadania. Zaniżenie powstało w wyniku kompensaty odsetek naliczonych za opóźnienie wykonania przedmiotu umowy (w kwocie 49,5 tys. zł), ze zobowiązaniem wynikającym z faktury za wykonaną dokumentację (na kwotę 183,6 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str.152-156)

Wg wyjaśnienia Burmistrza i Skarbnika Gminy powodem kompensaty należności w postaci odsetek za zwłokę w wykonaniu przedmiotu umowy ze zobowiązaniem wynikającym z zapłaty za fakturę była prośba wystawcy faktury o dokonanie takiej kompensaty, uzasadniona brakiem środków na zapłacenie obciążenia wynikającego z wystawionej noty księgowej. Zdecydowano się na dokonanie kompensaty, bo zabezpieczała ona interesy Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 190-191 pkt 5 i 6, 199 pkt 11)

W ocenie NIK złożone w toku kontroli przez Burmistrza i Skarbnika Gminy wyjaśnienie, że niemożliwym było zaksięgowanie faktury i noty księgowej zgodnie z ich treścią ekonomiczną, gdyż byłoby to niezgodne z obrotem gotówkowym uwidocznionym na wyciągu bankowym, wskazuje na nieznaną obowiązujących zasad rachunkowości, w tym art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵.

Przepisy te nakładają na Urząd obowiązek stosowania przyjętych zasad (polityki) rachunkowości, rzetelnego i jasnego przedstawiania sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego. Zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, winny być ujęte w księgach rachunkowych i wykazane w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną.

3.5. W toku niniejszej kontroli poddane zostały analizie stosowane procedury przy udzielaniu zamówień publicznych przy wyborze wykonawców na realizację nw. zadań inwestycyjnych:

- zaprojektowanie i wybudowanie kompleksowej kotłowni na biomasę wraz z instalacją solarną, realizowanych przez konsorcjum firm Przedsiębiorstwo Instalacyjno Budowlane „JARTEX” Sp. j. Adam Stefanowski, Jarosław Stefanowski ze Skierniewic oraz ECO-THERM Sp. z o. o. z Łowicza, na podstawie umowy z dnia 20 kwietnia 2011 r., na kwotę 10.999 tys. zł,
- budowę kanalizacji sanitarnej do osiedla mieszkaniowego Błonie, realizowanej przez Przedsiębiorstwo Wielobranżowe „Hydrobud” Sp. z o. o. z Kazimierza Biskupiego, na podstawie umowy z dnia 27 maja 2010 r., na kwotę 220 tys. zł,
- budowę systemu ochrony wód powierzchniowych – oczyszczalni przydomowych – etap I i II, realizowanej przez „ROTO-POL” Tomasz Cichecki z Woli Grzymkowej, na podstawie umowy z dnia 18 marca 2010 r., na kwotę 264 tys. zł,
- budowę 100 szt. przydomowych oczyszczalni ścieków z zastosowaniem metody osadu czynnego, realizowanej przez firmę KB-INSTALACJE Krzysztof Bobrowski z Łodzi, na podstawie umowy z dnia 2 lipca 2012 r., na kwotę 1.128 tys. zł.

⁵ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

Od analizy dokumentacji związanej z budową sieci kanalizacji rozdzielczej wraz z rozbudową oczyszczalni ścieków odstąpiono, z uwagi na przekazanie jej w marcu 2013 r. do Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym na lata 2007-2013, w związku z prowadzoną przez tą instytucję kontrolę tego projektu.

Do czasu zakończenia niniejszej kontroli dokumentacji nie zwrócono.

Analiza pozostałej dokumentacji potwierdziła prawidłowe przeprowadzenie kontrolowanych postępowań o udzielenia zamówień publicznych związanych z realizacją zadań inwestycyjnych, zgodnie z zasadami i trybem określonym w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶.

Zadania inwestycyjne realizowane były zgodnie z dokumentacją projektową i zawartymi umowami.

(dowód: akta kontroli str. 202-203 pkt 7)

Postępowania o udzielenie zamówień publicznych, których celem było wyłonienie podmiotu pełniącego funkcję nadzoru inwestorskiego oraz realizującego przydomowe oczyszczalnie ścieków na terenie Gminy Krośniewice w ramach programu „Uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej poprzez budowę przydomowych oczyszczalni ścieków oraz przebudowę Stacji Uzdatniania Wody w Nowem”, były przedmiotem kontroli Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi.

W wystąpieniach pokontrolnych z dnia 2 lipca i 24 października 2012 r. Urząd Marszałkowski poinformował o pozytywnych ocenach przeprowadzonych postępowań.

(dowód: akta kontroli str. 203 pkt 8)

3.6. W wyniku realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, a współfinansowanych lub finansowanych środkami pochodzącymi z opłat i kar za korzystanie ze środowiska uzyskane zostały zamierzone efekty rzeczowe:

- wybudowano kanalizację sanitarną dla wschodniej i zachodniej części miasta oraz w osiedlu mieszkaniowym Błonie i ul. Poznańskiej (6.506 mb) wraz przykanalikami (64 szt.) i 140 przyłączami, wartości 2.956 tys. zł (OT nr 5 z 7 września 2010 r., nr 8, 11 i 20 z dnia 18, 31 października, 23 grudnia 2011 r.),
- wybudowano 23 kompletów przydomowych oczyszczalni ścieków BioEkocent dla gospodarstw domowych wartości 282 tys. zł (OT nr 6 z 20 września 2010 r.),
- wymieniono sieć wodociagową w ulicy Kutnowskiej i Toruńskiej wraz z przyłączami (526 mb), wartości 357 tys. zł (OT nr 19 z 9 grudnia 2010 r. i nr 12 z dnia 19 grudnia 2011 r.),
- sporządzono studium wykonalności dla projektu budowy kanalizacji sanitarnej dla terenów inwestycyjnych w północnej części miasta, wartości 15 tys. zł (OT nr 10 z dnia 18 października 2011 r.),
- wybudowano instalację solarną wartości 3.109 tys. zł oraz 435 szt. instalacji solarnych w gospodarstwach domowych wartości 6.075 tys. zł (OT nr 35 z dnia 31 grudnia 2011 r. oraz OT nr 9 z dnia 31 października 2012 r.),
- wybudowano kotłownię na biomasę wartości 1.866 tys. zł (OT nr 2 z dnia 14 maja 2012 r.),
- wybudowano spięcie sieci wodociagowej długości 444 mb, wartości 197 tys. zł (OT nr 10 z dnia 13 grudnia 2012 r.),

Budowa kotłowni na biomasę o mocy 850 kW zasilającą budynki Gimnazjum, Liceum Ogólnokształcącego i Hali Sportowej w Krośniewicach wraz z montażem kolektorów słonecznych i instalacji solarnej wspomagającej przygotowanie ciepłej wody użytkowej,

⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

powodowała redukcję emisji zanieczyszczeń w wysokości 13,6 Mg rocznie oraz ograniczenie emisji dwutlenku węgla z kotłowni węglowej w ilości 594 Mg rocznie. W przeliczeniu na emisję równoważną przedsięwzięcie skutkowało równoważnym efektem ekologicznym w wysokości 74,7 Mg na rok (redukcja zanieczyszczeń o 57%).

Montaż kolektorów słonecznych wraz z instalacją solarną wspomagającą przygotowanie ciepłej wody użytkowej w 435 gospodarstwach domowych na terenie Gminy, powodował zmniejszenie zapotrzebowania energii o 4 tys. GJ rocznie, co przekładało się na ograniczenie o 310 Mg emisji substancji do atmosfery i ograniczenie zużycia oleju opałowego w ilości 1,29 Mg i węgla kamiennego w ilości 149 Mg rocznie.

(dowód: akta kontroli str. 203-204 pkt 9)

3.7. W związku z uzyskaniem przez Gminę dochodów z tytułu opłat i kar przekraczających 10-krotność średniej krajowej dochodów z roku poprzedniego przypadająca na jednego mieszkańca, Burmistrz przekazał nadwyżkę z tytułu tych dochodów na konto Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi w łącznej wysokości 3.131 tys. zł (1.094 tys. zł w 2010 r., 1.108 tys. zł w 2011 r., 929 tys. zł w 2012 r.).

Kwota nadwyżki przekazanej na rzecz WFOŚiGW ustalona została prawidłowo, na podstawie stanu mieszkańców Gminy na koniec lat 2009-2011 oraz średniej krajowej dochodów gmin przypadającej na jednego mieszkańca ogłaszanej corocznie przez Ministra Środowiska.

Przekazanie środków WFOŚ nastąpiło w terminie określonym w art. 404 ust. 3 ustawy Poś.

(dowód: akta kontroli str. 204 pkt 10)

3.8. W badanym okresie Gmina nie finansowała zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej w formie dotacji celowej, udzielonej w trybie art. 403 ust. 4 ustawy Poś.

W jednym przypadku udzielone zostało wsparcie Wspólnocie Mieszkaniowej przy ul. Kolejowej 25/6, w kwocie 117,2 tys. zł, na termomodernizację budynku, którego współwłaścicielem była Gmina.

Przekazana, zgodnie z Porozumieniem z dnia 20 kwietnia 2010 r., kwota wsparcia finansowego odpowiadała wielkości udziałów przysługujących Gminie we wspólnocie mieszkaniowej.

Przekazanie wydatków na termomodernizację, której koszt określony został na 415 tys. zł, w części przypadających na Gminę, nastąpiło w dniu 6 września 2010 r.

Powyższe zadanie ujęte zostało w planie inwestycyjnym 2010 r. oraz wydatkach budżetowych w dziale 700 „Gospodarka mieszkaniowa”.

(dowód: akta kontroli str. 69, 204 pkt 11)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- przekazanie Marszałkowi Województwa Łódzkiego ze środków pochodzących z tytułu opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska kwoty 16 tys. zł tytułem zwrotu otrzymanego dofinansowania, co stanowi naruszenie art. 403 ust. 2 w zw. z art. 400a ust. 1 ustawy Poś,
- nierzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych, nie ujęto w ewidencji księgowej kwoty 49,5 tys. stanowiącej dochody Gminy, z tytułu obciążenia wykonawcy karą umowną za niewykonanie w terminie przedmiotu umowy dotyczącej dokumentacji budowlano-wykonawczej dla zadania „Polepszenie jakości i dystrybucji wody w Gminie Krośnice”

poprzez modernizację Stacji Uzdatniania Wody oraz budowę sieci wodociągowej”. Działanie powyższe narusza przepisy art. 20 ustawy o rachunkowości, które zobowiązują do wprowadzenia w postaci zapisu do ksiąg rachunkowych, każde zdarzenie jakie wystąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność w badanym obszarze.

4. Dochody z tytułu zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów.

4.1. W badanym okresie do Urzędu wpłynęły 362 wnioski o wydanie zgody na wycinkę drzew (148 w 2010 r., 123 w 2011 r., 91 w 2012 r.).

Wnioski składane były na druku udostępnionym na portalu Urzędu (http://bip.krosniewice.pl/zalaczniki/676/ros02_2009.pdf) – za wyjątkiem trzech zbadanych w toku niniejszej kontroli przypadków (opisanych w p. 4.3).

Udostępniony druk wniosku nie nakładał na wnioskodawcę obowiązku dołączenia rysunku lub mapy określającej usytuowanie drzewa lub krzewu w stosunku do granic nieruchomości i obiektów budowlanych istniejących lub budowanych na tej nieruchomości (obowiązek ten nałożony został z dniem 20 lipca 2010 r. art. 5 pkt 4 lit. c) ustawy z dnia 21 maja 2010 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw⁷.

(dowód: akta kontroli str. 62)

4.2. Ewidencja dokumentacji zaklasyfikowanej do kategorii 6131 „Zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów”, prowadzona była niezgodnie z wymogami § 53 ust. 1 Instrukcji kancelaryjnej, stanowiącej załącznik nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych⁸.

Prowadzona ewidencja nie posiadała wypełnionych pozycji – „data wpływu wniosku”, „data wszczęcia sprawy”, „data ostatecznego zakończenia”.

Sposób załatwienia sprawy w drodze „wydania decyzji” odnotowano zaledwie w 13, spośród 45 zarejestrowanych w I kwartale 2012 r. (w tomie 1 do nr RRG.6131.45.2012.MM) spraw.

(dowód: akta kontroli str. 41-43, 62)

Przyczyną niewłaściwie prowadzenia ewidencji - wg wyjaśnienia podinspektora ds. ochrony środowiska – był nawał pracy.

W ocenie NIK, nawał pracy nie zwalnia z obowiązku rzetelnego prowadzenia ewidencji załatwianych spraw w Urzędzie.

(dowód: akta kontroli str. 64 pkt 3)

4.3. Kontrola 40 postępowań administracyjnych prowadzonych przez Urząd w I kwartale 2012 r. w sprawie wydania zezwoleń na usunięcie drzew, wykazała zaewidencjonowanie i prowadzenie 3 postępowań zakończonych wezwaniem do uzupełnienia złożonych wniosków, niespełniających kryteriów określonych w art. 83 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁹. Kolejnym wnioskowi w tej samej sprawie nadana została nowa numeracja.

(dowód: akta kontroli str. 62 pkt. 1-2, 4)

⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 119, poz. 804

⁸ Dz. U. z 2011 r. Nr 14, poz. 67 ze zm., zwany dalej „rozporządzeniem w sprawie instrukcji kancelaryjnej”.

⁹ Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.

Dokumentacja związana z wydaniem zezwolenia na usunięcie drzew była niekompletna. We wszystkich skontrolowanych postępowaniach prowadzonych w 2012 r. (od nr RRG.6131.1.2012.MM do nr RRG.6131.40.2012.MM) brak było dokumentów potwierdzających dokonanie przez organ wydający zezwolenie na usunięcie drzew, przed jego wydaniem, oględzin w terenie w zakresie występowania w obrębie zadrzewień gatunków chronionych. Obowiązek ten nałożony został w art. 83 ust. 2c ustawy o ochronie przyrody.

(dowód: akta kontroli str. 62 pkt 3)

Zgodnie z § 2 pkt 1 oraz § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie instrukcji kancelaryjnej, akta sprawy stanowią dokumentację odzwierciedlającą przebieg jej załatwiania i rozstrzygania. Dokumentacja tworząca akta sprawy to dokumentacja, która została przyporządkowana do sprawy i otrzymała znak sprawy.

Podkreślić należy, że wcześniejsza kontrola NIK, przeprowadzona w 2007 r. również zwracała uwagę na naruszanie przez Urząd art. 67 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁰, w zakresie niedokumentowania oględzin miejsc, w których znajdowały się drzewa lub krzewy przewidziane do usunięcia, kontroli dokonania nasadzeń drzew w miejsce usuniętych lub podjęcia działań mających na celu przymuszenie do wykonania decyzji lub ich uchylecia, w przypadkach gdy podmiot zobowiązany został do dokonania nasadzeń drzew.

Zalecono wówczas dokumentowanie czynności w postępowaniach związanych z wydaniem zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów, stosownie do wymogów obowiązującego prawa. W odpowiedzi z dnia 29 czerwca 2007 r. Burmistrz poinformowała o pouczeniu pracownika merytorycznego o prawidłowym dokumentowaniu czynności w prowadzonych postępowaniach administracyjnych.

Kolejna kontrola, przeprowadzona w 2009 r., nie odnotowała poprawy w tym zakresie.

Z uwagi na nierzetelne wykonywanie czynności związanych z wydawaniem decyzji dotyczących usuwania drzew lub krzewów, brak realizacji wniosków pokontrolnych, negatywnie ocenione zostały działania Urzędu w zakresie gromadzenia i wykorzystania środków gminnego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Powodem niezrealizowania zaleceń pokontrolnych NIK z lat 2007 i 2009 w zakresie dokumentowania czynności związanych z przygotowaniem i wydawaniem decyzji dotyczących wydania zgody na usunięcie drzew - wg wyjaśnienia Burmistrza Krośniewic - była zmiana pracownika zajmującego się ochroną środowiska oraz problemy związane z jego absencją i nowelizacją przepisów z zakresu ochrony środowiska i utrzymania czystości i porządku w gminach.

(dowód: akta kontroli str. 196 pkt. 4)

NIK przyjmuje wyjaśnienia Pani Burmistrz, że osoby odpowiedzialne za nadzór i wykonanie zaleceń pokontrolnych dołoży wszelkich starań celem wyeliminowania niedociągnięć, a także wprowadzenia realizacji zaleceń pokontrolnych do planu kontroli, zwraca jednak uwagę, że zmianami kadrowymi tłumaczono także wcześniejszy brak realizacji wniosków pokontrolnych, zapewniając o starannym i terminowym ich wykonaniu.

NIK przypomina, iż wg postanowienia art. 98 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹¹, kto niezgodnie z prawdą informuje o wykonaniu wniosków pokontrolnych, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny.

4.4. Na 8 spośród 13 wniosków złożonych w sprawie wydania zezwolenia na wycinkę drzew lub krzewów na gruntach niestanowiących własności Gminy Krośniewice,

¹⁰ Dz. U. z 2000 Nr 98, poz. 1071 ze zm., zwanej dalej „Kpa”.

¹¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm., zwanej dalej „NIK”.

dokonana została adnotacja o pozytywnej opinii w sprawie usunięcia drzew dokonana przez pełnomocnika Stowarzyszenia Zieloni Rzeczypospolitej Polskiej Zarządu Głównego w Łodzi, uczestniczącego w postępowaniach za zgodą Burmistrza Krośniewic, na prawach strony w trybie art. 31 Kpa.

W części spraw brak było wymaganych dokumentów dotyczących tytułu prawnego nieruchomości, na której wnioskowano o usunięcie drzew. Między innymi akta sprawy RRG.6131.23.2012.MM nie zawierały tytułu prawnego władania nieruchomością, przyczyn zamierzonego usunięcia 18 szt. drzew w pasie drogi publicznej przez mieszkańca Kutna, terminu planowanej wycinki oraz lokalizacji drzew.

Brakujące dokumenty, na żądanie Starosty Kutnowskiego, przesłane zostały przez Urząd pismem z dnia 6 marca 2012 r., lecz nie znalazły się one w aktach sprawy. Decyzją z dnia 16 marca 2012 r. Starosta odmówił wydania zgody na usunięcie drzew.

(dowód: akta kontroli str. 62 pkt. 3)

Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie instrukcji kancelaryjnej akta sprawy stanowią dokumentację potrzebną do jej rozpatrzenia, załatwienia i rozstrzygnięcia.

Wg wyjaśnienia podinspektora ds. ochrony środowiska Magdaleny Marciniak niewłaściwe prowadzenie ewidencji spowodowane było brakiem doświadczenia i czasu.

(dowód: akta kontroli str. 64 pkt. 2)

4.5. Analiza 37 postępowań administracyjnych wszczętych na wniosek osób fizycznych w sprawie zezwolenia na usunięcie drzew i zakończonych w I kwartale 2012 r. wydaniem decyzji administracyjnej, wykazała, że w 64,9% złożonych wniosków (24) sprawy dotyczyły usunięcia drzew rosnących na gruntach będących własnością Gminy Krośniewice (w pasach dróg gminnych).

Zgodnie z art. 83 ust. 1 uop usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości może nastąpić, po uzyskaniu zezwolenia wydanego na wniosek posiadacza nieruchomości (za zgodą właściciela tej nieruchomości) oraz właściciela urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1 Kodeksu cywilnego - jeżeli drzewa lub krzewy zagrażają funkcjonowaniu tych urządzeń.

Burmistrz, stosownie do postanowień art. 90 uop, we wszystkich przypadkach wystąpił do Starosty Kutnowskiego z wnioskiem o wydanie zezwolenia na usunięcie łącznie 449 drzew rosnących w pasach dróg gminnych.

W 14 przypadkach (58,3%), Starosta Kutnowski odmówił usunięcia drzew z uwagi na brak podstaw prawnych do ich usunięcia.

Wydana zgoda na usunięcie drzew dotyczyła jedynie 29 drzew, tj. 6,5% wnioskowanej ilości (449 drzew).

W 4 przypadkach (16,7%), Starosta Kutnowski wezwał Burmistrza Krośniewic do uzupełnienia złożonych wniosków z uwagi na niespełnienie kryteriów wymaganych do ich rozpatrzenia (brak tytułów prawnych władania nieruchomością, wskazania przyczyn usunięcia drzew, czy terminów zamierzonego usunięcia drzew).

Po uzupełnieniu wniosków stosowne decyzje zostały wydane (w 2 przypadkach zakazano usunięcia drzew), lecz przekazane dokumenty nie znalazły się w aktach spraw.

(dowód: akta kontroli str. 63 pkt. 5)

Burmistrz Krośniewic nie wyjaśnił powodów wystąpienia do Starosty Kutnowskiego z wnioskiem o usunięcie zdrowych drzew z pasa drogowego, o których usunięcie wystąpiły osoby niebędące ich właścicielami.

Wg Burmistrza zarejestrowane w Urzędzie wnioski skierowane zostały do właściwego organu w celu weryfikacji stanowiska zajętego przez Gminę.

(dowód: akta kontroli str. 187 pkt 4)

4.6. Wg informacji uzyskanej od Starosty Kutnowskiego w badanym okresie łącznie w 88 decyzjach, na 132 złożone wnioski, wydana została zgoda na usunięcie ogółem 541 drzew rosnących w pasach drogowych na terenie Gminy Krośniewice (317 w 2010 r., 165 w 2011 r., 59 w 2012 r.). W 4 przypadkach naliczona została Gminie Krośniewice opłata za usunięcie drzew w łącznej wysokości 1.591 tys. zł.

Drewno pozyskane zostało przez osoby fizyczne występujące z wnioskiem o usunięcie drzew.

(dowód: akta kontroli str. 63 pkt 5, 160-166)

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 12 lit. f) ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹², przychody ze sprzedaży pozyskanego drewna są źródłem dochodów własnych gminy.

Wg wyjaśnienia Burmistrza Krośniewic Gmina nie pozyskiwała drewna z wycinki drzew rosnących w pasach drogowych, gdyż koszty jego pozyskania przewyższyłyby wpływy z jego sprzedaży. Z uwagi na wybudowanie kotłowni na biomasę - wykorzystywane są zrębki pozyskiwane z gałęzi wyciętych drzew.

(dowód: akta kontroli str. 196 pkt 3)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że pozbywanie się dochodów z pozyskiwanego drewna rosnącego w pasach dróg gminnych jest działaniem na szkodę interesu publicznego (art. 231 §1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny¹³).

4.7. W aktach skontrolowanych 37 postępowań zakończonych wydaniem w 2012 r. decyzji w sprawie usunięcia drzew, znajdowało się 10 decyzji Starosty Kutnowskiego wydanych na podstawie art. 90 ustawy o ochronie przyrody, zezwalających Burmistrzowi Krośniewic na usunięcie łącznie 29 drzew rosnących w pasach dróg gminnych pod warunkiem dokonania nowych nasadzeń (w liczbie 58 szt.) oraz pisemnego poinformowania Starostwa Powiatowego w Kutnie o wykonaniu nałożonych obowiązków.

Obowiązki dokonania nasadzeń zastępczych drzew w pasach dróg gminnych, w terminie do 31 grudnia 2012 r., nałożone zostały przez Burmistrza Krośniewic w zezwoleniach wydanych osobom występującym o ich wydanie.

W aktach postępowań brak było zgłoszeń o dokonaniu nasadzeń. W jednym przypadku (decyzja nr 22) na wniosek właściciela gruntu termin usunięcia drzewa i dokonania nasadzenia zastępczego przesunięty został o rok.

(dowód: akta kontroli str. 63 pkt 6)

Wg informacji uzyskanej od Starosty Kutnowskiego w badanym okresie w 88 wydanych decyzjach nałożony został na Burmistrza Krośniewic obowiązek dokonania nasadzeń zastępczych w miejsce usuwanych drzew oraz poinformowania organu o wywiązaniu się z nałożonego obowiązku.

We wszystkich decyzjach Burmistrz Krośniewic nie wywiązał się z nałożonego obowiązku.

(dowód: akta kontroli str. 160-166)

Wg wyjaśnienia Burmistrza Krośniewic, podczas pracy w terenie podejmowane były działania kontrolne wykonania obowiązków nałożonych w decyzjach, lecz nie były one dokumentowane. W kilku przypadkach poinformowano telefonicznie pracowników starostwa o dokonaniu nasadzeń. Od chwili obecnej będą podjęte czynności celem wywiązania się z nałożonych obowiązków.

¹² Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.

¹³ Dz. U. Nr 88 poz. 553 ze zm.

(dowód: akta kontroli str. 187 pkt 5, 195 pkt 1)

4.8. W aktach skontrolowanych 37 postępowań zakończonych wydaniem w 2012 r. decyzji w sprawie usunięcia drzew (od nr 1 do nr 40), znajdowało się 13 decyzji Burmistrza Krośniewic zezwalających na usunięcie łącznie 42 drzew przez właścicieli gruntów, pod warunkiem dokonania nasadzeń zastępczych 120 drzew w terminie do 30 sierpnia 2012 r. (decyzje nr 3-16) oraz 31 grudnia 2012 r. (decyzje nr 27-31).

W aktach postępowań brak było zgłoszeń o dokonaniu nasadzeń przez 9 właścicieli gruntów oraz podjętych działaniach przez Urząd wobec tych którzy nie wywiązali się z nałożonego obowiązku.

Zawiadomienie o dokonaniu wymaganych nasadzeń dotyczyło jednej decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 63)

Wg wyjaśnienia podinspektora ds. ochrony środowiska Magdaleny Marciniak nieegzekwowanie nałożonych w decyzjach administracyjnych obowiązków dokonania nasadzeń zastępczych spowodowane było brakiem czasu.

(dowód: akta kontroli str. 66 pkt 12)

4.9. W badanym okresie Burmistrz wydał dwie decyzje ustalające opłaty za usunięcie 13 drzew, w łącznej wysokości 40,2 tys. zł:

- decyzja z dnia 18 stycznia 2010 r. dotyczyła wycięcia dębu rosnącego na gruncie przeznaczonym pod budowę domu,
- decyzja z dnia 5 lipca 2010 r. dotyczyła wycięcia 12 sztuk drzew rosnących na stacji paliw PKN Orlen.

Wg wniosków o wydanie zezwolenia na wycinkę drzew, z dnia 11 grudnia 2009 r. i 29 czerwca 2010 r., drzewa były uschnięte i stanowiły zagrożenie dla życia i zdrowia klientów stacji, linii energetycznej oraz rozpoczętej budowy budynku mieszkalnego.

Dokumentacja powyższych spraw nie zawierała informacji, czy dokonano oględzin drzew przeznaczonych do usunięcia, nie wyjaśniała powodów naliczenia opłat za usunięcie drzew uschniętych, a także wydania zgody na wycięcie dębu po upływie miesiąca od daty złożenia wniosku.

Zgodnie z art. 83 ust. 2c uop organ właściwy do wydania zezwolenia przed jego wydaniem dokonuje oględzin w zakresie występowania w obrębie zadrzewień gatunków chronionych.

Wg art. 35 § 3 Kpa, załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca. W przypadku nie zakończenia postępowania w ustawowym terminie, należy zawiadomić stronę postępowania o przyczynach zwłoki oraz wskazać nowy termin jej załatwienia (art. 36 Kpa).

(dowód: akta kontroli str. 12-16)

Wg wyjaśnienia Burmistrza Krośniewic, wymagane oględziny drzew, potwierdzające ich dobry stan zdrowotny oraz brak w obrębie zadrzewień gatunków chronionych roślin, zwierząt i grzybów zostały udokumentowane, lecz niezłączone do dokumentacji dotyczącej prowadzonych postępowań.

Urząd posiadał zgłoszenia dokonania nasadzeń zastępczych przez:

- PKN, z dnia 25 marca 2011 r. wraz z protokołem z wizji terenowej, z dnia 28 marca 2011 r., potwierdzającym posadzenie 40 szt. młodych drzew,
- Eugeniusza M., z dnia 24 stycznia 2011 r. wraz z protokołem z wizji terenowej, z dnia 30 marca 2011 r., potwierdzającym posadzenie 4 szt. młodych świerków.

Przekroczenie terminu załatwienia sprawy, wg Burmistrza Krośniewic, spowodowane było przeoczeniem pracownika odpowiedzialnego za prowadzenie dokumentacji.

(dowód: akta kontroli str. 167-179)

4.10. Opłaty za usunięcie drzew naliczono zgodnie z zasadami i stawkami określonymi w Obwieszczeniu Ministra Środowiska z dnia 23 października 2009 r. w sprawie stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów oraz stawek kar za zniszczenie zieleni na rok 2010¹⁴.

W wydanych decyzjach nie wskazano konta bankowego do wpłat naliczonych opłat za wycinkę drzew.

Zezwolenia na usunięcie drzew wydane zostały pod warunkiem dokonania nasadzeń zastępczych (w terminie do 31 marca 2011 r.), w postaci 40 sztuk drzew.

Terminy uiszczenia ustalonych opłat odroczone zostały na okres 3 lat od daty wydania decyzji, tj. do dnia „27 października 2012 r.” (kwota 25.027,80 zł) i „14 stycznia 2013 r.” (kwota 15.160,75 zł).

Należności z tytułu naliczonych opłat podlegały umorzeniu w przypadku zachowania przez posadzone drzewa żywotności po upływie 3 lat od dnia ich posadzenia lub nie zachowania żywotności z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości.

Do czasu zakończenia niniejszej kontroli trzyletni termin od czasu dokonania nasadzeń nie upłynął.

(dowód: akta kontroli str. 13-17)

4.11. W wyniku niewłaściwych i błędnych księgowania na koncie 970 – „Rejestr decyzji usuwania drzew i krzewów” zawyżono w 2010 r. kwotę przypisów o 16,2 tys. zł.

Zawyżenie spowodowane było dwukrotnym zaksięgowaniem opłaty za usunięcie drzew nałożonej decyzją z dnia 19 stycznia 2010 r. (nr 6135/9/10):

- w dniu 31 stycznia 2010 r. - dokumentem PK 98/1 - zaksięgowano kwotę 16.160,75 zł,
- w dniu 1 marca 2010 r. - dokumentem PK 204/1 - zaksięgowano kwotę 15.160,75 zł.

(dowód: akta kontroli str. 18)

W toku niniejszej kontroli dokonano korekty księgowania na koncie 970, obniżając saldo dokonanych przypisów z 65,4 tys. zł do 49,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 19-22)

4.12. Wg ewidencji księgowej w badanym okresie na koncie 970 zaksięgowane były (bilansem otwarcia z 2010 r.) dwa przypisy w łącznej wysokości 9.013 zł, dotyczące opłat nałożonych decyzjami Burmistrza Krośniewic z 2009 r. za wycięcie 13 drzew na terenie Miasta.

dowód: akta kontroli str. 18, 23-26)

W przypadku decyzji nr RRiRG/OŚ.6135/104/09 z dnia 27 października 2009 r., trzyletni termin do sprawdzenia zachowania żywotności 24 posadzonych drzew upłynie w dniu 29 października 2013 r.

W przypadku decyzji nr RRiRG/OŚ.6135/81/09 z dnia 14 września 2009 r., wnioskodawca we wskazanym terminie (31 grudnia 2009 r.) nie usunął drzewa wymienionego w decyzji. Wizja przeprowadzona w 2011 r. potwierdziła, że drzewo nie zostało usunięte.

Do czasu niniejszej kontroli NIK Burmistrz nie wznowił postępowania i nie wydał decyzji umarzającej nałożoną opłatę za usunięcie drzewa w wysokości 3,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 27, 201)

Zgodnie z art. 145 § 1 pkt 5 Kpa w przypadku ujawnienia nowych okoliczności istotnych dla sprawy, wznowia się postępowanie administracyjne.

¹⁴ MP z 2009 r. Nr 69, poz. 894

Wg art.105 §1 Kpa, gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe, organ administracji wydaje decyzję o umorzeniu postępowania.

Wg wyjaśnienia złożonego przez Burmistrza Krośniewic w dniu 7 maja 2013 r. wszczęte zostało z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie uchylecia decyzji z dnia 14 września 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 195 pkt 2)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- prowadzenie ewidencji dokumentacji zaklasyfikowanej do kategorii 6131 „Zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów”, niezgodnie z wymogami § 53 ust. 1 rozporządzenia w sprawie instrukcji kancelaryjnej,
- brak dokumentowania oględzin miejsc w których znajdowały się drzewa lub krzewy przewidziane do usunięcia, kontroli dokonania nasadzeń drzew w miejsce usuniętych lub podjęcia działań mających na celu przymuszenie do wykonania decyzji lub ich uchylecia, w przypadkach gdy podmiot zobowiązany został do dokonania nasadzeń drzew, czym naruszono przepisy art. 67 § 1 Kpa,
- brak wykonania zaleceń pokontrolnych NIK po kontrolach przeprowadzonych w 2007 r. i 2009 r.,
- wszczynanie postępowań administracyjnych w sprawie usunięcia drzew w pasach dróg gminnych na wnioski osób niebędących właścicielami gruntów,
- zawyżenie o 16,2 tys. zł opłat za usunięcie drzew, zaksięgowanych na koncie 970 „Rejestr decyzji usuwania drzew i krzewów”,
- pozbywania się pożytków ze zbycia lub gospodarczego wykorzystania drewna pochodzącego z wycinki drzew rosnących w pasach dróg gminnych.

Ocena częściowa

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

5. Funkcjonowanie audytu wewnętrznego i kontroli zarządczej w zakresie spraw objętych kontrolą

5.1. W strukturze organizacyjnej Urzędu nie wyodrębniono komórki organizacyjnej lub stanowiska zajmującego się audytem wewnętrznym.

(dowód: akta kontroli str. 201)

5.2. W latach 2011-2012 kwota dochodów i przychodów, lub kwota wydatków i rozchodów w Gminie Krośniewice, nie przekroczyła wysokości 40.000 tys. zł i stosownie do postanowień art. 274 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁵, audyt wewnętrzny nie był prowadzony.

W 2010 r. przeprowadzony został audyt, który objął planowanie i opracowanie budżetu oraz realizację projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej.

Audyt nie obejmował spraw objętych kontrolą, tj. wydatkowania środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, opłat za usuwanie drzew i wydawania zezwoleń na usuwanie drzew.

Audyt, w sprawozdaniu z dnia 30 września 2011 r., dostarczył kierownictwu Urzędu zapewnienie, na przykładzie projektu pn. „Budowa sieci kanalizacji rozdzielczej wraz z rozbudową oczyszczalni ścieków na terenie aglomeracji Krośniewice”, że realizacja projektów ze środków unijnych przebiegała prawidłowo, a przy ich realizacji przestrzegano ustawy Prawo zamówień publicznych jak i regulaminów wewnętrznych.

¹⁵ Dz.U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240 ze zm.

Zwrócono uwagę m.in. na braki: bieżących szkoleń pracowników, identyfikacji ryzyk, wyznaczania zadań i mierników ich realizacji, brak monitorowania i wystarczającej kontroli wewnętrznej.

(dowód: akta kontroli str. 201)

5.3. W Urzędzie funkcjonowała kontrola zarządcza. Sposób jej organizacji i zasad wykonywania określał „Regulamin kontroli zarządczej”, stanowiący załącznik nr 1 do Zarządzenia Burmistrza Krośniewic z dnia 28 października 2011 r.

Kontrola zarządcza funkcjonowała w oparciu o standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych i uwzględniała specyfikę działalności prowadzonej przez Gminę.

Kontrolę zarządczą sprawował Burmistrz Krośniewic, a jej koordynację – Sekretarz Gminy.

Dokumentację systemu kontroli zarządczej stanowił zbiór procedur wewnętrznych, instrukcji, zakresów czynności oraz upoważnień.

Wg postanowień Regulaminu kontroli zarządczej oraz Regulaminu organizacyjnego, kontrolę wewnętrzną, której podlegają wszystkie stanowiska pracy w Urzędzie w zakresie zadań realizowanych przez referaty, wykonywał Sekretarz i kierownicy referatów – w stosunku do podległych pracowników, w ramach uprawnień Burmistrza.

Działalność kontrolna prowadzona była w formie kontroli planowych i doraźnych.

Plany kontroli nie obejmowały w badanym okresie kontroli w zakresie wykorzystania środków finansowych pochodzących z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska.

Wg wyjaśnienia Burmistrza Krośniewic, mając na względzie wzmocnienie kontroli zarządczej w planie kontroli na 2013 r. zostanie wprowadzona pozycja obejmująca wykonanie zaleceń pokontrolnych wydanych po zakończeniu kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str. 196 pkt 4, 197 pkt 6, 201-202 pkt 4)

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

- 1 Zaksięgowanie w księgach rachunkowych uzyskanych środków w kwocie 49,5 tys. zł, stanowiących dochód budżetu Gminy, pochodzących z kary za niezrealizowanie przedmiotu umowy i zwiększenie o tą wartość realizowanego zadania „Polepszenie jakości i dystrybucji wody w Gminie Krośniewice poprzez modernizację Stacji Uzdatniania Wody oraz budowę sieci wodociągowej”.
- 2 Uporządkowanie dokumentacji prowadzonych postępowań administracyjnych związanych z wydawaniem decyzji w sprawie usunięcia drzew i krzewów oraz egzekwowanie nałożonych na strony postępowania obowiązków.
- 3 Dokonanie weryfikacji wydanych przez Burmistrza i otrzymanych od Starosty Kutnowskiego decyzji w sprawie zgody na usunięcie drzew i krzewów w zakresie wykonania nasadzeń zastępczych nałożonych w tych zezwoleniach i poinformowania organu wydającego decyzję o sposobie ich wykonania.
- 4 Zapewnienie skutecznego nadzoru nad pracą podległych służb księgowych oraz merytorycznych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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 Łodzi.

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

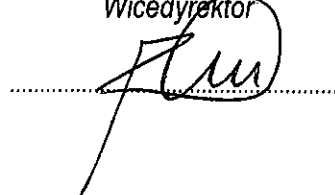
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Łódź, dnia 3 czerwca 2013 r.

Kontroler
Jan Pawlak
Gł. Specjalista
kontroli państwowej



Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
z up. Dyrektora
Andrzej Cieniewski
Wicedyrektor



Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków