



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO – 4114-01-04/2013

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 przez gminy województwa łódzkiego środków finansowych pochodzących z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi.
Kontroler	Marianna Rejnuś - Salek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85962 z dnia 12 kwietnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Rawa Mazowiecka, ul. Al. Konstytucji 3-go Maja 32, kod pocztowy 96 -200 Rawa Mazowiecka, zwany dalej „Urzędem” lub „Gminą”. REGON- 000547879.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Starczewski - Wójt Gminy Rawa Mazowiecka od 19 czerwca 1990 r. (dowód: akta kontroli str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

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

Pozytywną ocenę uzasadnia m.in.:

- przygotowanie organizacyjne Urzędu do realizacji zadań z zakresu objętego kontrolą,
- przestrzeganie procedur przy udzieleniu zamówień publicznych na zadania współfinansowane środkami pochodzącymi z opłat i kar za korzystanie ze środowiska,
- przestrzeganie zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów budowy przydomowej oczyszczalni ścieków.

Ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- wydatkowania (w latach 2010 – 2011) środków finansowych pochodzących z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska w wysokości 1.083.696 zł na zadania niezwiązane z ochroną środowiska i gospodarką wodną;
- wydawania zezwoleń na usuwanie drzew z naruszeniem przepisów w tym zakresie;
- nieprawidłowego ewidencjonowania środków pochodzących z opłat za usuwanie drzew i krzewów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie organizacyjne urzędu gminy.

Opis stanu
faktycznego

W regulaminie organizacyjnym Urzędu (zarządzenie Nr 44/09 Wójta Gminy z 30 grudnia 2009 r.) zadania związane z ochroną środowiska i ochroną przyrody oraz wydawanie zezwoleń na usuwanie drzew lub krzewów przypisano stanowisku pracy do spraw ochrony środowiska oraz stanowisku pracy ds. utrzymania czystości i porządku w gminie (stanowiska jednoosobowe). Do zakresu obowiązków pracownika zatrudnionego na stanowisku do spraw utrzymania czystości i porządku w gminie, w zakresie ochrony środowiska należało m.in. wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów, wykonywanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością Wójta oraz prowadzenie innych spraw z ustawy z dnia

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

27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska². W okresie 2010 – 2011 (do końca września), zadania te realizował pracownik posiadający wyższe wykształcenie, a od września 2011 r. – magister prawa. Do zakresu obowiązków pracownika na stanowisku do spraw ochrony środowiska, należały zadania z zakresu ochrony środowiska, gospodarki odpadami i ochrony przyrody, a od 6 listopada 2012 r. również wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów. Zadania te wykonywał pracownik posiadający wyższe wykształcenie.

(dowód: akta kontroli str. 6-26)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

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

Opis stanu
faktycznego

W uchwałach budżetowych w latach 2010 - 2012, dochody i wydatki budżetu związane z finansowaniem ochrony środowiska i gospodarki wodnej ujmowano w załącznikach (tabelach), przy czym w 2010 r. obejmowały one również dochody ze zlikwidowanego Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. W planach finansowych budżetu Gminy w zakresie dochodów wykazywano wpływy środków z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska, zwane dalej „opłatami środowiskowymi”, w takich samych kwotach, jak w uchwałach budżetowych. Dane wykazane w uchwałach budżetowych i planach finansowych nie były zmieniane w ciągu roku budżetowego. W rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za lata 2010 – 2012 wykazywano dochody wykonane i otrzymane z tytułu opłat środowiskowych 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) oraz w 2012 r. w rozdziale 90095 (Pozostała działalność) w § 0490 dochody z tytułu opłaty za usunięcie drzew.

(dowód: akta kontroli str. 27-54)

W kontrolowanym okresie wpływy środków finansowych pochodzących z opłat środowiskowych wyniosły łącznie 1.745.102 zł, w tym: w 2010 r. – 732.572 zł; w 2011 r. – 540.986 zł i 471.544 zł w 2012 r. W 2010 r. budżet gminy zasilony został środkami ze zlikwidowanego Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w kwocie 827.170 zł. Otrzymane środki finansowe w 2010 i 2011 r. ewidencjonowano w księgach rachunkowych Urzędu wg podziałek klasyfikacji budżetowej – 900/90019/0690. W 2012 r. – kwotę 348.055 zł z opłat za korzystanie ze środowiska zaewidencjonowano jw., 7.916 zł z tytułu kar dotyczących osób prawnych (zaewidencjonowano - 900/90019/0580), a 115.573 zł - opłata za usuwanie drzew (na 900/90095/0490).

Według załącznika nr 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych³, rozdział 90019 „Wpływy i wydatki związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska. W rozdziale tym ujmuje się wpływy z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, wydatki związane z gromadzeniem tych środków (...)”.

Skarbnik Gminy w złożonym wyjaśnieniu w sprawie ewidencjonowania opłat za usuwanie drzew w rozdziale 90095 podała m.in., że są to wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych ustaw, w tym przypadku na podstawie ustawy o ochronie przyrody.

W powyższej sprawie NIK nie podziela stanowiska Skarbnika Gminy, gdyż środki te należy ewidencjonować w rozdziale 90019 i w § 069 – stosownie do wytycznych zawartych

² Dz. U z 2008 r., Nr 25, poz. 150 ze zm., zwana dalej „Prawem ochrony środowiska”

³ Dz. U z 2010 r. Nr 38, poz. 207 ze zm., zwanym dalej „rozporządzeniem w sprawie szczegółowej klasyfikacji”

w piśmie z dnia 3 marca 2010 r. Ministerstwa Finansów Departament Finansów Samorządu Terytorialnego.⁴

(dowód: akta kontroli str. 27-30, 54-63, 105-107)

W latach 2010-2011 wpływy z opłat środowiskowych ujmowano w księgach rachunkowych, zgodnie z przyjętą polityką rachunkowości. Od 1 stycznia 2012 r. do końca sierpnia 2012 r. księgowano wpływy środków z tytułu opłat środowiskowych przekazywanych przez Urząd Marszałkowski w Łodzi na kontach budżetu gminy odpowiednio 133/901-2 bez księgowania ich w jednostce (Urzędzie). W dniu 29 września 2012 r. dokonano przeksięgowania wszystkich zrealizowanych dochodów z tytułu opłat środowiskowych w okresie od 1 stycznia do dnia 31 sierpnia 2012 r. z budżetu gminy do jednostki (Urząd) i wówczas zaksięgowano je na kontach 130-1 i na koncie 720 (344.465,61) oraz na kontach budżetu 133/222.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵, do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

Z wyjaśnień Skarbnika wynikało, że księgowanie dochodów w okresie od 1 stycznia do 31 sierpnia 2012 r. tylko w organie wynikało z pomyłki.

(dowód: akta kontroli str. 55-59, 64-77, 105-147)

Wydatki na finansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej ujmowano w księgach rachunkowych Urzędu i budżetu gminy zgodnie z zasadami określonymi w polityce rachunkowości. Ponadto, ewidencjonowano je w urządzeniach księgowych w odpowiednich podziałkach klasyfikacji budżetowej w zależności od rodzaju dokonywanego wydatku, przy czym dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków w 2011 r. ujęto w dziale 010 (Rolnictwo i łowiectwo), rozdziale 010010 (Infrastruktura wodociągowa i sanitacyjna), a w 2012 r. – w dziale 900 (Gospodarka komunalna i ochrona środowiska), rozdział 90095 (Pozostała działalność) oraz w paragrafie 6230 (Dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych).

Skarbnik wyjaśniła, że po przeprowadzeniu szczegółowej analizy charakteru wydatku, kierując się zakresem przedmiotowych zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w 2012 r. zaewidencjonowano wydatki z tytułu dofinansowania budowy przydomowych oczyszczalni wg ww. podziałek klasyfikacji budżetowej. Wskazała również, że powyższe zadanie jest związane zarówno z infrastrukturą sanitacyjną wsi (rozdział 01010) i z ochroną środowiska (dział 900), więc właściwe wydawało się ujęcie tego wydatku w każdym z tych rodzajów.

Zdaniem NIK, w jednostce winna być stosowana jednolita klasyfikacja budżetowa dla tych samych wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 64-66, 78-177)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości, dotyczącą

- nieewidencjonowania w księgach rachunkowych jednostki budżetowej Urzędu wpływu środków finansowych z tytułu opłat środowiskowych przekazywanych przez Urząd Marszałkowski w Łodzi, w okresie od 1 stycznia 2012 do 31 sierpnia 2012 r., tj. niezgodnie z dyspozycją art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości;
- ewidencjonowania wpływów z tytułu opłat za usuwanie drzew w rozdziale 90095/049, a winno być w rozdziale 90019/069.

(dowód: akta kontroli str. 57, 64-77)

Ocena częściowa

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

⁴ Nr ST1-4834-38/BTM/2010/175.

⁵ Dz. U z 2013 r., poz. 330, zwana dalej „ustawą o rachunkowości”.

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

Opis stanu
faktycznego

W uchwałach budżetowych w latach 2010 – 2012 (w załączniku - tabeli) wykazywano zadania objęte finansowaniem środkami pochodzącymi z opłat środowiskowych. Faktyczna realizacja zadań i poniesione na nie środki, odbiegały w poszczególnych latach od planowanych. I tak dla przykładu w 2010 r. m.in. zaplanowano wydatek w kwocie 712 tys. zł na modernizację stacji uzdatniania wody w Boguszycach, 150 tys. zł na opracowanie dokumentacji na budowę kanalizacji sanitarnej w miejscowości Żydomicze – Konopnica, 100 tys. zł na opracowanie dokumentacji na łączenie wodociągów i rozbudowę wodociągu w Lutkowie, 65 tys. zł na modernizację budynku komunalnego, a faktycznie wydatkowano na ww. zadania kwoty odpowiednio: 467,5 tys. zł, 41,5 tys. zł oraz 6,7 tys. zł na opracowanie dokumentacji łączenia wodociągów i 49,4 tys. zł na modernizację budynku. Ponadto, wydatkowano środki na zadania niewymienione w planie, w tym m.in. na usługi rakarskie - 3,8 tys. zł, opracowanie projektu termomodernizacji strażnicy OSP – 3,5 tys. zł. W 2011 r. zaplanowano m.in. kwotę 720 tys. zł na budowę kanalizacji Konopnica- Żydomicze (zrealizowano w 2012 r.), realizację programów ekologicznych z nagrodami (60 tys. zł – wydatkowano 62,2 tys. zł), a wydatkowano środki na zadania niewymienione w planie jak np. dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków (12,7 tys. zł), termomodernizację strażnicy OSP (86,4 tys. zł) oraz urządzenie placów zabaw (85,4 tys. zł). W 2012 r. zaplanowano 660 tys. zł na budowę kanalizacji oraz 40 tys. zł na realizację programów i konkursów ekologicznych, a faktycznie wydatkowano odpowiednio kwoty: 297,2 tys. zł i 68,8 tys. zł. Ponadto, wydatkowano środki z opłat środowiskowych na zadania niewymienione w planie jak np. dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków (66,8 tys. zł), na wykaszanie poboczy dróg ze sprzężaniem i zakup programu komputerowego dotyczącego gospodarki odpadami (54,1 tys. zł.) Wójt Gminy w wyjaśnieniach, m.in. potwierdził, że nie wprowadzono zmian w uchwałach budżetowych załącznika dotyczącego dochodów i wydatków związanych z finansowaniem ochrony środowiska i gospodarki wodnej. W trakcie wykonywania budżetu wartość zrealizowanych zadań uległa zmniejszeniu, w związku z powyższym realizowano inne zadania.

(dowód: akta kontroli str. 27-38, 148-151, 260-264)

Urząd na zdania określone w art. 403 ust. 2 Prawa ochrony środowiska, w latach 2010 – 2012 wydatkował łącznie kwotę 1.507.800 zł, co stanowiło 58,6% dochodów z tytułu opłat środowiskowych (2.572.272 zł).

Środki finansowe pochodzące z opłat środowiskowych wydatkowano na zadania dotyczące: ochrony wód, przedsięwzięć związanych z gospodarką odpadami, ochrony powietrza (w latach 2010 – 2011), przedsięwzięć związanych z ochroną przyrody i edukacją ekologiczną. W 2010 i 2012 r. najwyższe wydatki związane były z ochroną wód stanowiły odpowiednio: 33,4,1% (521.725 zł) wydatków na finansowanie środowiska i gospodarki wodnej w 2010 r. i 74,2% (363.968 zł) w 2012r., a w 2011 r. – na przedsięwzięcia związane z ochroną przyrody – 30,6% (101.303 zł). W 2010 r. i 2012 r. finansowano przedsięwzięcia związane z edukacją ekologiczną, które stanowiły ogółem wydatków na ochronę środowiska odpowiednio: 3,9% (61.277 zł) w 2010 r. oraz 14,0% (68.810 zł) w 2012 r. Na zadania związane ochroną powietrza wydatkowano w 2011 r. - 86.440 zł (26,1%).

Wykorzystanie środków pochodzących z opłat środowiskowych w poszczególnych latach ulegało zwiększeniu, tj. z 44,0% w 2010 r. (wydatek w wysokości 685.533 zł przy dochodach 1.559.742 zł), 76,7% w 2011 r. - 61,3% (odpowiednio 331.499 zł i 540.986 zł) do 104,1% w 2012 r.

Urząd w latach 2010 – 2011 z uzyskanych dochodów z tytułu opłat środowiskowych w kwocie 2.100.728 zł (w tym 827.170 zł z 2009 r.) wydatkował łącznie na ochronę środowiska i gospodarkę wodną 1.017.032 zł, co stanowiło 48,4%. Pozostałą kwotę w wysokości 927.366 zł przeznaczył na modernizację dróg na terenie Gminy i kwotę 156.330 na wyłapanie i utrzymanie bezdomnych psów. W 2012 r. wydatkował kwotę 490.768 zł przy wpływach z opłat środowiskowych w wysokości 471.544 zł, tj. 104,1%, a niedobór środków w kwocie 19.224 zł został pokryty ze środków własnych Gminy.

W Planie Rozwoju Lokalnego Gminy na lata 2008 – 2013 zaplanowano budowę kanalizacji w Konopnicy - Żydomicie w latach 2009 – 2010, a zrealizowano w latach 2012 - 2013 r. (protokół odbioru końcowego robót z 23 kwietnia 2013 r.)

Wójt w powyższej sprawie wyjaśnił, m.in., że Gmina w 2008 r. rozpoczęła prace projektowe budowy kanalizacji sanitarnej w trzech miejscowościach, które zamierzała wybudować w latach 2010 – 2011. Wykonawca projektu nie ukończył projektu w terminie wyznaczonym w umowie, co skutkowało rozwiązaniem umowy i powierzeniem opracowania projektu kanalizacji w miejscowości Konopnica nowemu wykonawcy. Projekt ten został ukończony w 2010 r. Z uwagi na duży zakres inwestycji realizowanych w latach 2010 – 2011, środki pochodzące z opłat środowiskowych przeznaczono na budowę dróg, aby nie powiększać zadłużenia Gminy, bowiem z chwilą uzyskania pozwoleń na budowę kanalizacji w pozostałych miejscowościach oprócz środków finansowych pochodzących z opłat środowiskowych, przeznaczyć trzeba będzie również środki budżetowe. Ponadto wyjaśnił: „(..) Z przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska, nie wynika, że niewydatkowane w danym roku budżetowym środki powinny być przeznaczone w następnym roku budżetowym na cele określone w tej ustawie. Decyzja o przeznaczeniu tych środków należy do kompetencji organów gminy”.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje jednak, że art. 403 ust. 2 Prawa ochrony środowiska określa zadania, na jakie należy przeznaczyć środki pochodzące z opłat środowiskowych oraz ich wysokość, określając je, jako nie mniejszą niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska.

Wójt wyjaśnił, że bezdomne psy wyrządzają szkodę w przyrodzie, w tym wśród zwierzyny łownej i dlatego zaliczyli ten wydatek do przedsięwzięcia związanego z ochroną przyrody (art. 400a ust. 1 pkt. 29 Prawa ochrony środowiska).

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska Wójta, bowiem zgodnie z art. 400a ust. 1 pkt. 29 Prawa ochrony środowiska, finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej obejmuje przedsięwzięcia związane z ochroną przyrody, w tym urządzenie i utrzymanie terenów zieleni, zadrzewień oraz parków.

(dowód: akta kontroli str. 148-154, 260-264)

W kontrolowanym okresie Urząd przeprowadził 3 postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na zadania współfinansowane środkami pochodzącymi z opłat środowiskowych, na które wydatkowano z ww. środków łącznie kwotę 806.888 zł, tj. 53,5% wydatków ogółem na ochronę środowiska i gospodarkę wodną (1.507.800 zł).

W ocenie NIK, Urząd przeprowadzał postępowania o udzielenie zamówień publicznych zgodnie z wymaganiami określonymi w ustawie z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶. Wszystkie postępowania przeprowadzono w trybie przetargu nieograniczonego.

Urząd w latach 2010 – 2012 realizował 6 przedsięwzięć inwestycyjnych z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej współfinansowanych środkami pochodzącymi z opłat środowiskowych. Realizowane zadania to: modernizacja stacji uzdatniania wody w Boguszycach, termomodernizacja budynku komunalnego w Kurzeszynie i strażnicy OSP w Konopnicy, urządzenie dwóch placów zabaw oraz budowa kanalizacji Konopnica – Żydomicie. We wszystkich przypadkach uzyskano zamierzony zakres rzeczowy zadań wynikający z zawartych umów. Uzyskane efekty ekologiczne to m.in. osiągnięcie efektu ekologicznego w postaci dostarczenia wody o odpowiednich parametrach jakościowych w ilości około 76.800 m³/rok (uzyskano 78.670 m³) oraz obniżenie parametrów zanieczyszczenia środowiska (termomodernizacja),

(dowód: akta kontroli str. 84, 88-89, 103-104, 148-151, 154-172)

3.1 Nadwyżka środków, o których mowa w art. 404 ust. 1 Prawa ochrony środowiska.

Opis stanu faktycznego

W latach 2010 – 2011 dochody Gminy Rawa Mazowiecka z tytułu opłat środowiskowych nie przekraczały 10 – krotności średniej krajowej dochodów z roku poprzedniego przypadającego na jednego mieszkańca, w związku z tym Gmina nie była zobowiązana do

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

przekazania nadwyżki dochodów do właściwego wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (art. 404 ust. 1 Prawa ochrony środowiska).

(dowód: akta kontroli str. 54, 173)

3.2 Finansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej w formie dotacji celowej.

Opis stanu faktycznego

Rada Gminy - zgodnie z postanowieniem art. 403 ust. 5 Prawa ochrony środowiska, określiła w drodze uchwały (nr XI/47/11 z 21 października 2011 r. ze zm.) zasady postępowania o udzielenie dotacji celowej na dofinansowanie kosztów budowy przydomowej oczyszczalni ścieków posadowionej w granicach administracyjnych Gminy. Uchwała ta normowała kryteria wyboru inwestycji do dofinansowania, tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposób jej rozliczenia. Kwotę dofinansowania ustalono w zależności od wartości inwestycji, przy czym wysokość przyznanej dotacji nie mogła przekroczyć 50% kosztów brutto budowy oczyszczalni ścieków i nie więcej niż 5.000 zł. Udzielenie dotacji celowej następowało na podstawie umów zawartych przez Wójta z podmiotami niezaliczanymi do sektora finansów publicznych - z osobami fizycznymi, tj. według wymogów art. 403 ust. 4 pkt. 1 i ust. 6 Prawa ochrony środowiska. W 2011 r. udzielono dotacji 4 podmiotom w ogólnej wysokości 12.866 zł, z tego dotowani zwrócili niewykorzystaną część w kwocie 215,42 zł (wydatkowano kwotę 12.650,58 zł). W 2012 r. udzielono dotację 15 podmiotom w łącznej wysokości 68.376 zł, z tego dotowani zwrócili 1.572,89 zł (wykorzystano kwotę 66.803,11 zł). Kwotę dofinansowania w maksymalnej wysokości – 5.000 zł przyznano 8 podmiotom, w tym jednemu w 2011 r. i siedmiu w 2012 r. Pozostałym osobom przyznano dotację w wysokości 50% kosztów brutto budowy oczyszczalni, która wynosiła od 2.450 zł do 2.900 zł w 2011 r. oraz od 3.660 zł do 4.550 zł w 2012 r. Umowy o dofinansowanie dotacji spełniały wymogi art. 250 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷, bowiem określały m.in.: szczegółowy opis zadania, wysokość dotacji i tryb płatności, termin wykorzystania dotacji (nie dłuższy niż do 31 grudnia danego roku budżetowego) i sposób jej rozliczenia, termin zwrotu niewykorzystanej dotacji oraz tryb kontroli wykonania zadania. Zgodnie z zarządzeniem nr 34/2011 Wójta z 12 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia wzorów dokumentów dotyczących przyznawania i rozliczania dotacji na budowę oczyszczalni ścieków, pracownicy Urzędu przeprowadzili kontrole wykonania oczyszczalni u 13 z 19 dotowanych podmiotów, w tym u wszystkich, którym przydzielono dotację w 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 78-80, 174-206)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, dotyczącą wydatkowania w latach 2010 – 2011 środków finansowych pochodzących z opłat środowiskowych w wysokości 927.366 zł na modernizację dróg na terenie Gminy oraz kwotę 156.330 zł na wylapywanie i utrzymanie bezdomnych psów, tj. niezgodnie z dyspozycją art. 403 ust. 2 Prawa ochrony środowiska, który określa zadania, na które można przeznaczyć te środki oraz ich wysokość, tj. w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 148-151)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność w badanym obszarze.

4. Dochody z tytułu zezwoleń za usuwanie drzew i krzewów.

Opis stanu faktycznego

Do Urzędu w latach 2010 – 2012 wpłynęło 456 wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów, w tym 139 w 2010 r.; 148 w 2011 r. i 169 w 2012 r. Urząd w okresie tym wydał 429 decyzji zezwalających na usunięcie drzew i krzewów. Kontrola

⁷ Dz. U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240 ze zm., zwana dalej „ustawą o finansach publicznych”.

30 wniosków, tj. po 10 wniosków z każdego roku, wybranych losowo (losowanie proste przy użyciu programu komputerowego Pomocnik kontrolera PK-5-3), wykazała, że nie wszystkie wnioski, jakie wpłynęły w latach 2010 – 2011 zawierały dane wymagane art. 83 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁸. Wnioski z 2012 r. zostały poprawnie sporządzone. Uwagi kontroli dotyczyły 7 wniosków, w tym 6 złożonych w 2010 r. i jednego w 2011 r. I tak:

- w jednym wniosku złożonym w 2010 r. nie podano obwodu pnia drzewa mierzonego na wysokości 130 cm oraz zamierzonego terminu usunięcia drzew (wymóg art. 83 ust. 4 pkt. 5 i 6);
- w trzech wnioskach, jakie wpłynęły w 2010 r. oraz w jednym z 2011 r. nie wskazano terminu zamierzonego usunięcia drzewa lub krzewu (wymóg art. 83 ust. 4 pkt. 6);
- w jednym wniosku z 2010 r. nie wskazano zamierzonego terminu usunięcia oraz nie załączono rysunku lub mapy określającej usytuowanie drzewa lub krzewu w stosunku do granic nieruchomości i obiektów budowlanych istniejących lub budowanych na tej nieruchomości (wymóg art. 83 ust. 4 pkt. 6 i pkt. 8 od dnia 20 lipca 2010 r.);
- do jednego wniosku z 2010 r. nie załączono ww. mapy lub rysunku (wymóg art. 83 ust. 4 pkt. 8).

Sekretarz Gminy z up. Wójta Gminy wydała na podstawie niekompletnych wniosków decyzje zezwalające na usunięcie drzew lub krzewów.

Ponadto w 8 decyzjach wydanych na podstawie wybranych do kontroli wniosków z 2010 r. (podpisanych przez Sekretarza) oraz w jednej z 2011 r. (podpisanej przez Wójta), nie ustalono terminu usunięcia drzew lub krzewów, w tym w jednej także, pomimo zalecenia posadzenie innego gatunku drzewa nie wskazano terminu jego posadzenia, do czego zobowiązują postanowienia art. 84 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody.

Sekretarz i Wójt Gminy w powyższych sprawach wyjaśnili, że błędy te wynikały z przeoczenia lub zaniedbania pracownika. Obecnie postępowania (od września 2011 r.) związane z wydawaniem zezwoleń na wycięcie drzew lub krzewów prowadzone są przez pracownika merytorycznie dobrze przygotowanego do pracy na tym stanowisku i takie błędy już się nie zdarzają.

(dowód: akta kontroli str. 26, 207-248, 260-264)

Opłatę za usunięcie drzew ustalono w jednej decyzji (nr 0ś.6131.134.2011) z dnia 3 stycznia 2012 r. w wysokości 115.573,25 zł. Stosownie do postanowień art. 86 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, w pozostałych wydanych decyzjach nie ustalano opłat. Opłatę w wysokości 115.573,25 zł naliczono w prawidłowej wysokości, przyjmując współczynniki różnicujące stawki w zależności od obwodu pnia określone w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Środowiska z 13 października 2004 r. w sprawie stawek opłat dla poszczególnych rodzajów i gatunków drzew⁹ oraz stawki opłat za usunięcie poszczególnych rodzajów i gatunków drzew określone w załączniku nr 2 do obwieszczenia Ministra Środowiska z 13 października 2011 r. w sprawie stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów oraz stawek kar za zniszczenie zieleni na rok 2012¹⁰.

W decyzji określono termin wniesienia opłaty w ciągu 14 dni, od kiedy decyzja stanie się ostateczna (24 styczeń 2012 r.). Wnioskodawca dokonał opłaty terminowo – poleceniem przelewu z 7 lutego 2012 r. Zdarzenie to zostało ujęte tego samego dnia w ewidencji księgowej Urzędu (strona Wn konto 130-1 i strona Ma konto 720 (Przychody z tytułu dochodów budżetowych), oraz na kontach budżetu 133/901-2 oraz wg podziałek klasyfikacji budżetowej – 900/90095/0490).

(dowód: akta kontroli str. 212-219, 238-246)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- wydanie w latach 2010- 2011 - 7 zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów w oparciu o wnioski, które nie spełniały wymogów art. art. 83 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody;
- wydanie 9 decyzji zezwalających na usunięcie drzew i krzewów, w których nie ustalono terminu usunięcia drzew lub krzewów, w tym w jednej także, pomimo zalecenia

⁸ Dz. U. z 2009 r., Nr 151 poz. 1220 ze zm., zwana dalej „ustawą o ochronie przyrody”.

⁹ Dz. U. Nr 228, poz. 2306 ze zm.

¹⁰ M. P. Nr 95, poz. 963 r

posadzenia innego gatunku drzewa nie wskazano terminu jego posadzenia, do czego zobowiązuje postanowienie art. 84 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody.

(dowód: akta kontroli str. 212-237)

Ocena cząstkowa

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

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

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 274 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, Urząd nie był zobowiązany do prowadzenia audytu wewnętrznego, bowiem ujęta w uchwale budżetowej kwota dochodów (w 2012 r. 20.451 tys. zł) lub kwota wydatków (21.385 tys. zł) nie przekraczały wysokości 40.000 tys. zł.

Wójt określił sposób prowadzenia kontroli zarządczej w Urzędzie Gminy i jednostkach organizacyjnych Gminy oraz zasady jej koordynacji (zarządzenie nr 14/10 z 30 czerwca 2010 r.). Analiza dokumentów dotyczących wydatków na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej wykazała, że w Urzędzie stosowana była kontrola zarządcza.

Najwyższa Izba Kontroli nie przeprowadzała wcześniej kontroli w Urzędzie w zakresie objętym niniejszą kontrolą (ostatnia kontrola została przeprowadzona w 2003 r. z zakresu oświaty).

(dowód: akta kontroli str. 27-37, 249-259, 265)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹¹, wnosi o:

1. Prawidłowe ewidencjonowanie środków pochodzących z tytułu opłat za usuwanie drzew i krzewów.
2. Wydatkowanie środków z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska na zadania i w wysokości określonej w art. 403 ust. 2 Prawa ochrony środowiska.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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

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 wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

¹¹ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

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 23 maja 2013 r.

Kontroler
Marianna Rejnuś-Salek
Główny specjalista k.p.

Marianna Rejnuś-Salek
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

z up. Dyrektora
Andrzej Cieniewski
Wicedyrektor

Andrzej Cieniewski
Podpis