



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO – 4114-01-05/2013

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 powiaty i gminy województwa łódzkiego środków finansowych pochodzących z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska (w latach 2010-2012)

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi

Kontroler Bogumiła Mędrzak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85963 z dnia 12.04.2013 r.

(dowód: akta kontroli str.1-2)

Jednostka kontrolowana Urząd Gminy w Pabianicach, ul. Torowa 21 (95-200 Pabianice)

Kierownik jednostki kontrolowanej Henryk Gajda, Wójt Gminy Pabianice

(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli¹ ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości², wykorzystanie przez Urząd Gminy Pabianice³ środków finansowych pochodzących z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska w latach 2010-2012.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocena została sformułowana po zbadaniu 25,7% wydatków zrealizowanych w latach 2010-2012 na ochronę środowiska z środków otrzymanych na podstawie art. 402 ust. 4 i 6 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁴. Analizowane wydatki zrealizowano zgodnie z planowanym przeznaczeniem na zadania określone w art. 400a ust. 1 pkt 8, 15, 29, 32 i 42 Poś. Powyższą ocenę uzasadnia także właściwa organizacja Urzędu w zakresie realizacji zadań związanych z ochroną środowiska i przyrody w Gminie, prawidłowe prowadzenie ksiąg rachunkowych w zakresie ewidencjonowania środków przekazywanych na podstawie art. 402 ust. 1 Poś oraz zasadne udzielenie przez Wójta zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów.

Ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły wydatkowania kwoty 417.661,63 zł (co stanowiło 53,2% badanych wydatków i 13,7% wydatków ogółem na ochronę środowiska⁵) z naruszeniem wewnętrznych procedur w zakresie udzielania zamówień poniżej 14 tys. euro oraz ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶, w tym dokonania wydatków na kwotę 116.612,35 zł brutto (tj. 107.974,40 zł netto) z pominięciem ustawy Pzp.

¹ Zwana dalej NIK.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Zwany dalej Urzędem.

⁴ Dz. U. z 2008 r., Nr 25, poz. 150 ze zm., zwanej dalej „ustawą Poś”.

⁵ Finansowanych z środków otrzymanych na podstawie art. 402 ust. 4 i 6 Poś.

⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm., zwana dalej „ustawą Pzp”.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły także niezewidencjonowania w księgach rachunkowych należności w kwocie 2.089.896,80 zł z tytułu odroczonej opłaty za usunięcie drzew i krzewów naliczonych w zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów wydanych w latach 2010-2012, czym naruszono art. 6 ust. 1 ustawy z 25 września 1994 r. o rachunkowości⁷ oraz wydania 78% badanych zezwoleń z naruszeniem co najmniej jednego z elementów decyzji określonych w art. 107 § 1 i § 3 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁸.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie organizacyjne urzędu gminy.

Opis stanu
faktycznego

W latach 2010-2011 (do 31.07.) zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki odpadami oraz wydawania zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów realizowała wyodrębniona komórka organizacyjna - Referat Gospodarki Gruntami, Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska⁹, a od 1.08.2011 r. - Referat Ochrony Środowiska i Gospodarki Nieruchomościami¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 4-15)

Realizację zadań objętych kontrolą przypisano do obowiązków pracownika ww. referatów posiadającego wykształcenie średnie techniczne w zakresie leśnictwa oraz osób pełniących w badanym okresie funkcje kierownika referatów (z wykształceniem wyższym w zakresie zootechniki i budownictwa lądowego). Osoby wykonujące zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki odpadami podnosiły swoje kwalifikacje zawodowe poprzez udział w szkoleniach zawodowych dotyczących m.in.: wydawania decyzji środowiskowych (2009 r.), gospodarki odpadami (w tym odpadami komunalnymi i nieczystościami ciekłymi w gminie), finansowania ochrony środowiska z budżetu gminy i powiatu (2011 r.) oraz nowelizacji przepisów prawnych z zakresu ochrony środowiska (2010 r. i 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 16-21)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

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

Opis stanu
faktycznego

Wszystkie zadania zrealizowane z zakresu ochrony środowiska w latach 2010-2012 z środków pochodzących z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska były określone w uchwałach budżetowych i planach finansowych Gminy na lata 2010-2012 oraz w uchwałach zmieniających budżet i planach finansowych po zmianach.

(dowód: akta kontroli str. 22-26, 28-29, 33-37, 46-50, 52-54, 59-63, 65, 71-72)

⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 330, zwana dalej „ustawą o rachunkowości”.

⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 267, zwanej dalej „Kpa”.

⁹ § 24 zarządzenia Nr 18/2004 Wójta Gminy Pabianice z 27.05.2004 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Pabianice.

¹⁰ § 25 zarządzenia Nr 42/2011 Wójta Gminy Pabianice z 26.07.2011 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Pabianice.

W latach 2010-2012 Gmina uzyskiwała dochody z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska w łącznej kwocie 4.223.553,28 zł, z tego:

- w 2010 roku – 2.360.994,61 zł (w tym: 847.870,90 zł – z tytułu środków przekazanych przez Marszałka Województwa Łódzkiego na podstawie art. 402 ust. 1 ustawy Poś oraz 1.513.123,71 zł – z tytułu wpływu ww. środków z lat ubiegłych z gminnego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej¹¹);
- w 2011 roku – 786.495,22 zł – z tytułu środków przekazanych na podstawie art. 402 ust.1 Poś;
- w 2012 roku – 1.076.063,45 zł (w tym: 708.692,45 zł – z tytułu środków przekazanych na podstawie art. 402 ust.1 Poś i 367.371 z budżetu gminy z przeznaczeniem na sfinansowanie kary administracyjnej za usunięcie drzew).
(dowód: akta kontroli str. 38-44, 55-58, 66-70, 73)

We wszystkich badanych latach Urząd ewidencjonował dochody z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska, przekazywane przez Marszałka Województwa Łódzkiego, 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”, § 0690 „Wpływy z różnych opłat” – zgodnie z klasyfikacją dochodów określoną w § 1 pkt 1, 2 i 3 rozporządzenia Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹².

W 2010 r. Urząd zaewidencjonował środki z lat ubiegłych z gminnego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej w § 0970 „Wpływy z różnych dochodów” – zgodnie z § 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków. W 2012 roku – środki z budżetu przeznaczone na sfinansowanie kary administracyjnej za usunięcie drzew – przypisano do § 0690.

(dowód: akta kontroli str. 38-44, 55-58, 66-70)

Objęte badaniem 15 pozycji wydatków finansowanych z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska (tj. po 5 w każdym z badanych lat) na łączną kwotę 945.622,45 zł zostało prawidłowo ujętych w księgach rachunkowych Urzędu, we właściwej podziałce klasyfikacji budżetowej według działów, rozdziałów i paragrafów - zgodnie z § 1 pkt 1, 2 i 4 rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 74-75.)

Wpływy z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystania ze środowiska ujmowano na koncie 133 „Rachunek budżetu” w korespondencji z kontem 224-31 „Rozrachunki z Budżetem/Urząd Marszałkowski” (od maja 2012 roku zaprzestano ujmowania wpływów na ww. koncie) i kontem 901 „Dochody budżetu”. Wpływy ww. środków na rachunek Urzędu i wydatki dokonywane przez Urząd ewidencjonowano na koncie 130 „Rachunek bieżący jednostki” w korespondencji z kontem 223 „Rozliczenie wydatków budżetowych” – zgodnie z przyjętą polityką rachunkowości¹³.

(dowód: akta kontroli str. 38-44, 55-58, 66-70, 74-75, 165-179)

Ustalone
nieprawidłowości

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

¹¹ Zlikwidowanego z dniem 1.01.2010 r. – na podstawie art. 1 pkt 13 i art. 24 ustawy z 20.11.2009 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 215, poz. 1664).

¹² Dz. U. Nr 38, poz. 207 ze zm., zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków”.

¹³ Wprowadzonej zarządzeniem Nr 30 Wójta Gminy Pabianice z 20.10.2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości (zmienionym m.in. zarządzeniem Wójta Nr 76 z 29.12.2009 r.) oraz zarządzeniem Nr 6 z 17.03.2011 r. i Nr 13 z 20.04.2012 r. w sprawie opisu zasad rachunkowości w Urzędzie Gminy Pabianice.

Na podstawie uchwały nr XVIII/150/2012 Rady Gminy Pabianice z 27 marca 2012 r. w sprawie zmian w budżecie gminy Pabianice na 2012 r. - środki finansowe zwiększające plan dochodów w dziale 900 w rozdziale 90019 na pokrycie kary administracyjnej w kwocie 367.371 zł – ujęto w ewidencji księgowej Urzędu w § 0690 „Wpływy z różnych opłat”, mimo że zgodnie z § 1 pkt 3 (załącznik nr 3) rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków – dochody z tytułu kar i grzywien od osób prawnych i jednostek organizacyjnych należy zakwalifikować do § 058 „Grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych”.

(dowód: akta kontroli str. 70-72)

Roman Figiel – Zastępca Wójta wyjaśnił, że mylnie zastosowano ten paragraf dochodowy, pomyłono karę z dochodami z tytułu opłat za usuwanie drzew. Obecnie w 2013 roku zastosowano prawidłowy paragraf dochodowy z tytułu nałożonej kar, tj. § 058 - grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 161-164, 264-266)

Ocena cząstkowa

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

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

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2010-2012 Gmina Pabianice wykorzystywała środki z opłat i kar na zadania z zakresu ochrony środowiska i przyrody zgodnie z planowanym przeznaczeniem określonym w uchwale budżetowej i planie finansowym po zmianach.

(dowód: akta kontroli str. 28-29, 33-37, 52-54, 65, 71-72, 91)

Gmina Pabianice wydatkowała na zadania określone w art. 403 ust. 2 Poś łącznie 3.054.264,48 zł, co odpowiadało 72,3% otrzymanych środków z opłat i kar określonych w art. 402 ust. 4 i 6 Poś (4.223.553,28 zł), z tego w:

- 2010 roku – 1.803.978,45 zł (w tym 1.094.167,66 zł na wydatki niewygasające z upływem roku budżetowego¹⁴), tj. 78,6% planowanych dochodów (2.292.580 zł) i 76,4% otrzymanych środków z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska (2.360.994,61 zł)
- 2011 roku – 738.259,94 zł, tj. 86,3% planowanych dochodów (855.000 zł) i 93,9% otrzymanych środków z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska (786.495,22 zł),
- 2012 roku – 512.026,09 zł, tj. 48,4 % planowanych dochodów (1.057.371 zł) i 45,6% otrzymanych środków z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska (1.076.063,45 zł).

(dowód: akta kontroli str. 27, 30-31, 51, 64, 73, 91-112)

3.2. W latach 2010-2012 Gmina Pabianice wydatkowała środki z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska na:

- przedsięwzięcia związane z gospodarką odpadami (art. 400a ust. 1 pkt 8 Poś) – 223.408,88 zł, co stanowiło 7,3% wydatków ogółem na ochronę środowiska (z tego: w 2010 roku – 56.385,26 zł, w 2011 roku – 74.649,03 zł i w 2012 roku – 92.374,59 zł);

¹⁴ Na zadanie budowa kanalizacji sanitarnej we wsi Bychlew-Jadwinin

- monitoring środowiska (art. 400a ust. 1 pkt 15 Poś) – 4.129,50 zł (z tego: w 2011 roku – 1.196 zł i w 2012 roku 2.933,50 zł);
- przedsięwzięcia związane z ochroną przyrody (art. 400a ust. 1 pkt 29 Poś) – 10.217,56 zł (z tego: w 2010 roku – 2.565 zł i w 2011 roku – 7.652,56 zł);
- edukację ekologiczną (art. 400a ust. 1 pkt 32 Poś) – 104.528 zł, co odpowiadało 3,4% wydatków ogółem na ochronę środowiska (z tego: w 2010 roku – 29.986 zł, w 2011 roku – 34.545 zł i w 2012 roku – 39.997 zł);
- zadania służące ochronie środowiska, m.in. na budowę i rozbudowę sieci wodociągowej i kanalizacyjnej (art. 400a ust. 1 pkt 42 Poś) – 1.617.812,88 zł, tj. 53% wydatków ogółem na ochronę środowiska (z tego: w 2010 roku – 620.874,53 zł, w 2011 roku – 620.217,35 zł i w 2012 roku 376.721 zł).

(dowód: akta kontroli str. 91-112)

W objętych badaniem 7 wydatkach na łączną kwotę 785.032,63 zł (co stanowiło 25,7% wydatków ogółem na ochronę środowiska¹⁵) Urząd przeprowadził 3 postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego (491.744,32 zł) oraz 4 postępowania (293.288,31 zł) - w trybie wewnętrznej procedury realizacji wydatków o wartości szacunkowej poniżej 14.000 euro (tj. rozeznania cenowego)¹⁶. Jedno z 3 badanych postępowań przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego (367.371 zł)¹⁷ zostało udzielone zgodnie z zasadami określonymi w ustawie Pzp. W dwóch pozostałych przetargach nieograniczonych (124.373,32 zł) i 4 postępowaniach udzielonych w trybie rozeznania cenowego (293.288,31 zł) stwierdzono nieprawidłowości¹⁸ opisane w dalszej części punktu 3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 180-259)

W wyniku realizowanych przedsięwzięć inwestycyjnych Gmina dokonała m.in. rozbudowy sieci wodociągowej oraz budowy sieci kanalizacyjnej. Celem tych inwestycji było m.in. osiągnięcie efektów ekologicznych i rzeczowych w postaci spełnienia wymagania chemicznego w zakresie norm zawartości manganu i żelaza wody przeznaczonej do spożycia oraz wykonania przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych w celu ekologicznego korzystania ze środowiska przez mieszkańców Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 262, 284)

3.3. W latach 2010-2011 dochody Gminy Pabianice z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska nie przekraczały 10-krotności średniej krajowej dochodów z roku poprzedniego przypadającego na jednego mieszkańca gminy, skutkujących obowiązkiem przekazania nadwyżki tych dochodów do właściwego wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (art. 404 Poś).

(dowód: akta kontroli str. 76-79)

3.4. W latach 2010-2011 Gmina Pabianice nie udzielała dotacji na podstawie art. 403 ust. 4 Poś.

W 2012 roku Gmina Pabianice udzieliła – na podstawie uchwały Nr VIII/51/2011 Rady Gminy Pabianice z 30 maja 2011 r.¹⁹ - dotacji na łączną kwotę 23.941,52 zł,

¹⁵ Finansowanych środkami z tytułu kar i opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska.

¹⁶ określonego zarządzeniem Nr 17/2007 Wójta Gminy Pabianice z 11.06.2007 r. (zmienionego zarządzeniem Nr 34/2009 z 30.06.2009 r).

¹⁷ Pn. „Budowa kanalizacji sanitarnej we wsi Piątkowisko – etap I” (w 2012 roku).

¹⁸ Tj. na łączną kwotę 417.661,63 zł, co odpowiadało 53,2% badanych wydatków (785.032,63 zł) i 13,7% wydatków ogółem na ochronę środowiska finansowanych z środków otrzymanych na podstawie art. 402 pkt 4 i 6 Poś (3.054.264,48 zł).

¹⁹ W sprawie zasad i trybu postępowania przy udzielaniu dotacji celowej na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz kryteriów wyboru inwestycji do dofinansowania.

co odpowiadało 68,4% planu finansowego (35.000 zł). Uchwała ta określała kryteria wyboru inwestycji do dofinansowania (tj. usuwanie z budynków azbestu i wyrobów zawierających azbest w części obejmującej koszty transportu i składowania usuniętego azbestu) oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczenia - stosownie do wymogów art. 403 ust. 5 Poś.

Dotacji udzielono 14 osobom fizycznym na podstawie umów zawartych przez Wójta. We wszystkich badanych umowach określono wysokość dotacji, zakres rzeczowy zadania, termin wykorzystania dotacji (nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego), sposób rozliczenia udzielonej dotacji i termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, a także sposób kontroli przez Urząd wykorzystania otrzymanej dotacji – zgodnie z art. 250 ustawy z ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁰.

Wszystkie dotacje zostały wykorzystane w danym roku budżetowym zgodnie z przeznaczeniem i rozliczone przed 31.12.2012 r., mimo że w żadnej z umów nie określono terminu rozliczenia dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 80-88)

Ustalono
nieprawidłowości

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

1. W dniach 1.06.2011 r.²¹ i 30.06.2011 r.²² Urząd wydatkował - bez przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie ustawy Pzp – na zadanie dotyczące zbiórki odpadów wielogabarytowych kwotę 116.612,35 zł brutto, tj. 107.974,40 zł netto²³, co odpowiadało równowartości 28.125,66 euro²⁴. Wydatki te zrealizowano na podstawie zamówienia przeprowadzonego w trybie rozeznania cenowego²⁵ (na podstawie zarządzenia Nr 17/2007 Wójta Gminy Pabianice z 11.06.2007 r.) w dwóch rozdziałach: 90019 „Wpływy i wydatki związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska” (34.612,35 zł) i w rozdziale 90002 „Gospodarka odpadami” (82.000 zł). W 2011 roku wydatki Gminy na zbiórkę odpadów wielogabarytowych przekraczały równowartość 14.000 euro i zostały dokonane z naruszeniem art. 4 pkt 8 Pzp. Stanowiło to naruszenia dyscypliny finansów publicznych na podstawie art. 17 ust. 1b pkt 1 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych²⁶, a w dacie popelnienia na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy.

Wartość ww. zamówienia ustalono w dniu 20.12.2010 r. na kwotę 20.000 zł na podstawie wydatków poniesionych w 2010 roku, które wynosiły 17.120 zł.

(dowód: akta kontroli str.103, 196-204, 286-287)

Przepis art. 32 ust. 1 ustawy Pzp stanowi, że podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością. Podstawą ustalenia wartości zamówienia na usługi lub dostawy powtarzające się okresowo jest łączna wartość zamówień tego samego rodzaju udzielonych w terminie poprzednich 12 miesięcy lub w poprzednim roku budżetowym, z uwzględnieniem zmian ilościowych zamawianych usług lub dostaw oraz

²⁰ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm., zwana dalej „ufp”.

²¹ 63.998 zł brutto (tj. 59.257 zł netto).

²² 52.614,14 zł brutto (tj. 48.716 zł netto).

²³ Na podstawie faktur: nr 27/05/2011 z 31.05.2011 r. (63.998,21 zł) i nr 21/06/2011 z 17.06.2011 r. (52.614,14 zł).

²⁴ Zgodnie § 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2009 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych (Dz. U. z 2009 r. nr 224, poz.1796) - średni kurs złotego w stosunku do euro stanowiący podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych wynosił od 1 stycznia 2010 r. - 3,839.

²⁵ Zbiórka odpadów wielogabarytowych.

²⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 168.

prognozowanego na dany rok średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem (art. 34 ust. 1 pkt 1).

Roman Figiel wyjaśnił, że szacowania wartości zamówienia dokonano na podstawie wartości analogicznych usług wykonanych dla Gminy w latach poprzednich. Wydatki poniesione na realizację przedsięwzięć związanych ze zbiórką odpadów wielkogabarytowych w latach poprzednich zamykały się kwotą poniżej 6 tys. euro. W związku z tą sytuacją, istniał bardzo duży margines bezpieczeństwa, że zadanie to w 2011 roku nie przekroczy wartości 14 tys. euro. W związku z powyższym zadanie realizowano w oparciu o zarządzenie Wójta. Dopiero zestawienie zebranych odpadów, dokonane po realizacji zadania, opracowane w oparciu o karty gospodarki odpadami wykazało, że zebrano 337,4 tony tych odpadów a wartość usługi przekroczyła wartość 14 tys. euro, oraz przekroczyła kwotę zarezerwowaną na ten cel w budżecie gminy w ramach z opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska. W tej sytuacji uchwałą Rada Gminy na pokrycie kosztów zadania przeznaczono środki z ogólnego budżetu gminy. W momencie szacowania wartości zamówienia na rok 2011 brak było racjonalnych przesłanek świadczących o tym, że liczba tych odpadów lawinowo wzrośnie, a wartość usługi przekroczy kwotę 14 tys. euro, gdyż wydatki poniesione w roku 2010 i w latach poprzednich nie przekraczały wartości 6 tys. euro.

(dowód: akta kontroli str. 260-263, 275, 283-285)

Ponadto, w postępowaniu tym formularz ofertowy (z zapytaniem cenowym) wysłano tylko do jednego oferenta, co stanowiło naruszenie § 3 pkt 1 i § 4 zarządzenia Nr 17/2007 Wójta Gminy Pabianice z 11.06.2007 r.²⁷, które stanowiły że przy dokonywaniu wszelkich wydatków ze środków publicznych, których wartość zawiera się w przedziale od 3 tys. do 6 tys. i od 6 tys. do 14 tys. euro przeprowadza się m.in. rozeznanie cenowe, zapraszając do składania ofert taką liczbę wykonawców świadczących dostawę, usługi lub roboty budowlane będące przedmiotem zamówienia, które zapewnią konkurencję oraz wybór najkorzystniejszej oferty (co najmniej 2 wykonawców).

(dowód: akta kontroli str. 196)

Roman Figiel wyjaśnił, że w celu zapewnienia konkurencji oraz wyboru najkorzystniejszej oferty, przeprowadzono wcześniejsze rozmowy z czterema firmami w sprawie ewentualnego złożenia oferty na świadczenie tych usług. W związku z niejednoznacznym określeniem się tych firm co do złożenia oferty, zamieszczono ogłoszenie. Dodatkowo w celu zabezpieczenia realizacji przedsięwzięcia zawiadomienie przesłano drogą elektroniczną do firmy „EKO-REGION”, która jako jedyna świadczy usługi odbioru odpadów z terenu gminy. W związku z faktem, że wydatki poniesione na świadczenie tych usług w 2010 roku zamknęły się kwotą 16 tys. zł netto, a przewidywane wydatki na świadczenie tych usług w 2011 roku stanowiły kwotę 18.600 zł netto, w oparciu o § 4 zarządzenia Wójta istniała możliwość wyboru oferty w wyniku negocjacji z jednym wykonawcą.

(dowód: akta kontroli str. 260-263, 275, 283-285)

2. Urząd nie posiadał oryginałów dokumentów z przebiegu postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego pn. „Rozbudowa sieci wodociągowej w Rydzynach” udzielonego w dniu 27.07.2010 r. (na kwotę 44.302,14 zł), w tym m.in. protokołu z postępowania o udzielenie zamówienia

²⁷ w sprawie realizacji wydatków o wartości szacunkowej nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości 14.000 euro (zmieniony zarządzeniem Nr 34/2009 Wójta Gminy Pabianice z 30.06.2009 r.).

publicznego, oświadczeń o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy Pzp, informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty, w tym powiadomień wykonawców o wyborze oferty (a także dokumentacji dotyczącej szacowania wartości zamówienia) – co stanowiło naruszenie art. 97 ust. 1 ustawy Pzp, który obliguje zamawiającego do przechowywania protokołu wraz z załącznikami przez okres 4 lat od dnia zakończenia postępowania o udzielenie zamówienia, w sposób gwarantujący jego nienaruszalność.

(dowód: akta kontroli str. 205-218)

Roman Figiel wyjaśnił, że *wszystkie dokumenty dotyczące procedur roku 2010 powinny być w archiwum. Z powodu przeprowadzonych kontroli w roku 2010 i rekontroli w roku 2011 oraz istotnych zmian personalnych które zaszły w Urzędzie w okresie 2011-2013 dotyczące stanowisk: Kierownika Referatu odpowiedzialnego m.in. za inwestycje wodno-kanalizacyjne, Zastępcy Wójta odpowiedzialnego za inwestycje oraz Sekretarza Gminy, spowodowały, że na dzień dzisiejszy nie można odnaleźć część dokumentów dotyczących przedmiotowej inwestycji. Dokumenty które można było odtworzyć m.in. z BIP oraz oryginały faktur i umów zostały przekazane do kontroli.*

(dowód: akta kontroli str. 260-263, 273-275)

3. W dokumentacji dotyczącej postępowania udzielonego w 2012 roku (na kwotę 80.071 zł) – w trybie przetargu nieograniczonego na zbiórkę odpadów wielkogabarytowych - Urząd nie posiadał udokumentowanego dowodu potwierdzającego powiadomienie jednego z dwóch uczestniczących wykonawców²⁸ o wyborze najkorzystniejszej oferty (tj. oferty nr 2) – na okoliczność określoną w art. 92 ust. 1 Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 248-259)

Roman Figiel wyjaśnił, że *najprawdopodobniej druk zwrotki przez nieuwagę zaginął.*

(dowód: akta kontroli str. 260-263, 275, 283-285)

4. We wszystkich badanych postępowaniach (o wartości poniżej 14 tys. euro) przeprowadzonych w formie rozeznania cenowego stwierdzono naruszenie zasad określonych w zarządzeniu Nr 17/2007 Wójta Gminy Pabianice z 11.06.2007 r., z tego:

a) w postępowaniach dotyczących dwóch zamówień udzielonych w 2011 r.²⁹, których przedmiotem były roboty budowlane - dokonano szacowania wartości zamówień na podstawie wieloletniego doświadczenia i znajomości rynku w województwie łódzkim, co stanowiło naruszenie wymogu określonego w § 1 pkt 6 zarządzenia Nr 17/2007 Wójta Gminy Pabianice z 11.06.2007 r., które stanowi że wartość szacunkową wydatku ustala się odpowiednio zgodnie z postanowieniami art. 32-34 Pzp (tj. zgodnie z art. 33 ust.1 Pzp - na podstawie kosztorysu inwestorskiego sporządzanego na etapie opracowania dokumentacji projektowej albo na podstawie planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym, jeżeli przedmiotem zamówienia jest wykonanie robót budowlanych w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane).

Ponadto w obu postępowaniach nie było udokumentowanych dowodów potwierdzających skierowanie zapytań ofertowych do wykonawców,

²⁸ Tj. wykonawcy, który złożył ofertę nr 1.

²⁹ Na wykonanie zadań pn.: „Rozbudowa sieci wodociągowej w ul. Cynkowej na terenie działki o nr ewidencyjnym 525 w obrębie geodezyjnym Piątkowisko” (wartość wydatku 63.934,36 zł, tj. 51.979,15 zł (netto), co odpowiadało 13.539,76 euro) oraz Rozbudowa sieci wodociągowej w Woli Żytowskiej, gm. Pabianice w części działki o nr ewid. 252 i 251/2” (65.580,12 zł, tj. 53.317 zł (netto), co odpowiadało 13.888,30 euro).

tj. formularza określonego w § 3 pkt 3 zarządzenia Nr 17/2007 Wójta Gminy Pabianice z 11.06.2007 r. W § 3 pkt 2 ww. zarządzenia określono, że zaproszenie do składania ofert odbywa się w drodze zapytania ofertowego kierowanego do wykonawców w formie pisemnej, ustnej lub elektronicznej z podaniem terminu składania ofert. Wzór „formularza oferty” stanowi załącznik nr 1 do zarządzenia (§ 3 pkt 3);

b) w dokumentacji dotyczącej zamówienia udzielonego w 2010 roku na rozbudowę sieci wodociągowej w Kudrowicach³⁰ nie było udokumentowanych dowodów na okoliczność ustalenia wartości zamówienia na podstawie kosztorysu inwestorskiego (jak wskazano w formularzu dokumentującym udzielenie zamówienia) – mimo że zgodnie z § 1 pkt 6 zarządzenia Nr 17/2007 Wójta Gminy Pabianice z 11.06.2007 r. wartość szacunkową wydatku ustala się odpowiednio zgodnie z postanowieniami art. 32-34 ustawy Pzp (tj. zgodnie z art. 33 ust. 1 pkt 1 Pzp - na podstawie kosztorysu inwestorskiego sporządzanego na etapie opracowania dokumentacji projektowej albo na podstawie planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym).

(dowód: akta kontroli str. 196, 219-243)

Roman Figiel wyjaśnił, że w wyniku złej interpretacji zarządzenia wójta - pracownik odpowiedzialny za infrastrukturę wodociągową założył, że dla całości zamówień poniżej 14.000 euro nie obowiązują przepisy ustawy Pzp – w dniu 3.10.2011 roku przyjęto zasady ustalania średniego kosztu budowy wodociągów na terenie Gminy, oparte o wieloletnie obserwacje rynku budowlanego i poziomu cen w rejonie pabianickim oraz cenami uzyskiwanymi w procedurach. Jednocześnie Wójt rozważa ewentualną korektę ww. zarządzenia w taki sposób, aby możliwa była jednoznaczna interpretacja przepisu, bez odwoływania się wprost do ustawy Pzp. Zapytania ofertowe zostały odebrane osobiście przez oferentów wraz z formularzem oferty. Przeoczeniu uległ fakt braku potwierdzenia odebrania zaproszenia do złożenia oferty.

(dowód: akta kontroli str. 260-263, 273-275, 283-285)

W latach 2010-2012 Urząd (tj. Kierownik Referatu Ochrony Środowiska i Gospodarki Nieruchomościami oraz Sekretarz) nie prowadził rejestru postępowań w zakresie wydatków od 3 tys. do 14 tys. euro, mimo wymogu określonego w § 7 zarządzenia Nr 17/2007 Wójta Gminy Pabianice z 11.06.2007 r. W 2013 r. ww. rejestry były prowadzone.

(dowód: akta kontroli str. 262, 275-276)

Roman Figiel wyjaśnił, że wg bieżących ustaleń, osoby wskazane w zarządzeniu nr 17/2007 Wójta Gminy Pabianice z 11.06.2007 r. nie prowadziły rejestrów postępowań w zakresie wydatków od 3 tys. do 14 tys. euro, lub obecnie nie można odnaleźć ww. rejestrów. W najbliższej przyszłości Wójt rozważy zmianę zarządzenia w celu stworzenia jednego rejestru obejmującego wszystkie postępowania poniżej 14 tys. euro przeprowadzane przez Urząd.

(dowód: akta kontroli str. 260-263, 273-275)

5. W podstawie prawnej uchwały Nr VIII/51/2011 Rady Gminy Pabianice z 30 maja 2011 r. w sprawie zasad i trybu postępowania przy udzielaniu dotacji celowej na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz kryteriów wyboru inwestycji do dofinansowania powołano art. 221 ust. 3 ufp,

³⁰ Na kwotę 47.161,48 zł, tj. 38.656,95 zł, co odpowiadało 10.069,53 euro.

zamiast art. 250 ufp. Ww. uchwała została przekazana przez Wójta do Wojewody Łódzkiego w dniu 7 czerwca 2011 r., do której nie wniesiono uwag.
(dowód: akta kontroli str. 80-81)

Roman Figiel wyjaśnił, że powołany w podstawie prawnej art. 221 ust.3 ufp został zaakceptowany przez Radcę Prawnego Gminy. Jako akt prawa miejscowego został również pozytywnie zaopiniowany przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Łodzi. Uchwała nie budziła zastrzeżeń organów nadzorczych i została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego.
(dowód: akta kontroli str. 260-263, 275, 283-285)

NIK zauważa, iż wskazany art. 221 ma zastosowanie do beneficjentów realizujących cele publiczne.

6. W żadnej z 14 umów zawartych przez Wójta Gminy Pabianice w 2012 roku o udzielenie dotacji celowej na likwidację pokryć dachowych zawierających azbest z budynków - nie wskazano terminu rozliczenia dotacji, co było niezgodne z wymogiem określonym w art. 250 pkt 3 ufp.
(dowód: akta kontroli str. 87-90)

Roman Figiel wyjaśnił, że w umowach niefortunnie umieszczono zapis „termin wykorzystania dotacji” zamiast użyć sformułowania „termin rozliczenia dotacji”.
(dowód: akta kontroli str. 161-164, 264-266)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W latach 2010-2012 Gmina Pabianice nie wykorzystwała na ochronę środowiska w dziale 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska” łącznie 1.169.288,80 zł (tj. 27,7%) – z otrzymanych środków z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska³¹ (z tego: w 2010 roku - 557.016,16 zł, w 2011 roku - 48.235,28 zł i w 2012 roku - 564.037,36 zł) – mimo że art. 403 ust. 2 Poś stanowi, że do zadań własnych gminy należy finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 21-25, 29, 31, 32 i 38-42 w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4-6, stanowiących dochody budżetów gmin, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy.
(dowód: akta kontroli str. 73, 91)

Roman Figiel wyjaśnił, że w latach 2010-2012 nie wykorzystano w całości środków otrzymanych z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska w dziale 900, ponieważ budżet gminy jest rocznym planem dochodów i wydatków, wobec powyższego środki te przeszły w nadwyżkę budżetową. Środki te nie zostały wykorzystane dlatego, iż planowane koszty niektórych inwestycji, po przeprowadzonych przetargach, okazały się dużo niższe niż zakładano do planu w budżecie oraz pozyskano nieco większe wpływy niż zakładano do planu. Na kwotę niewykorzystanych środków w 2012 roku składają się również niezrealizowane wydatki inwestycyjne. Nie zostały wykonane dwie planowane inwestycje z tego względu, iż nie zdołano przygotować niezbędnej dokumentacji do prowadzenia inwestycji. Środki te przeszły do nadwyżki budżetowej i zostały wykorzystane w latach następnych. W 2011 roku z budżetu gminy, m.in. z nadwyżki budżetowej w dziale 10, rozdziale 01010 - zaplanowano wydatki na budowę kanalizacji sanitarnej we wsi Bychlew – Jadwinin, które wyniosły 5.926.427,74 zł. W 2012 roku w dziale 10 rozdział 01010 - wydatkowano 2.473.868 zł na inwestycje wodociągowe i kanalizacyjne, które również związane są z ochroną środowiska, a finansowane były między innymi z nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych. W 2013 roku środkami tymi finansowana będzie planowana inwestycja w dziale 010 rozdziale 01010 - na zadanie „Budowa kanalizacji sanitarnej w Piątkowisku

³¹ 4.223.553,28 zł

(ul. Tytanowa, ul. Spiżowa, ul. Mosiężna, ul. Miedziana)", na którą zaplanowano 1.500.000 zł, tj. środki poza wydatkami pochodzącymi z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska. Gmina Pabianice wydaje znacznie większe środki na ochronę środowiska, niż pozyskuje je z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 260-263, 273-275, 277-282)

Ocena cząstkowa

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

Opis stanu faktycznego

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

W latach 2010-2012 Gmina Pabianice nie uzyskała dochodów z tytułu opłat za udzielenie zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów określonych w art. 84 ust. 2 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody³².

(dowód: akta kontroli str. 113)

W badanym okresie do Urzędu wpłynęło łącznie 315 wniosków o udzielenie zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów na podstawie art. 83 ust. 4 uop (z tego: w 2010 roku – 111, w 2011 roku – 110 i w 2012 roku – 94).

Spośród 36 objętych badaniem wniosków o udzielenie zezwolenia³³, 29 wniosków spełniało wymagania określone w art. 83 ust. 4 uop. W pozostałych 7 sprawach stwierdzono nieprawidłowości, które opisano w dalszej części punktu 4 przedmiotowego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 113, 116-122)

W latach 2010-2012 Wójt udzielił na wniosek 315 wnioskodawców łącznie 315 zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów, z tego:

- w 2010 roku – 111 zezwoleń, w tym 10 decyzji warunkowo odraczających termin płatności opłaty na podstawie art. 84 ust. 4 uop na łączną kwotę 744.232,80 zł,
- w 2011 roku – 110 zezwoleń, w tym 9 decyzji warunkowo odraczających termin płatności opłaty na łączną kwotę 468.733,11 zł,
- i w 2012 roku – 94 zezwoleń, w tym 8 decyzji warunkowo odraczających termin płatności opłaty na łączną kwotę 876.930,89 zł.

Łączna wartość odroczonej opłaty wynosiła 2.089.896,80 zł.

(dowód: akta kontroli str. 113-114)

Jedno³⁴ z 36 objętych badaniem zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów zostało udzielone zgodnie z przepisami uop i Kpa. W pozostałych 35 zezwoleniach stwierdzono nieprawidłowości, które opisano w dalszej części tego punktu.

(dowód: akta kontroli str. 116-122)

W 13 z 36 badanych zezwoleń Urząd odroczył termin płatności opłaty za usunięcie drzew i krzewów na okres 3 lat - na podstawie art. 84 ust. 4 uop. We wszystkich 13 ww. zezwoleniach Urząd prawidłowo naliczył opłaty na łączną kwotę 1.070.731,93 zł. Pozostałe 23 zezwolenia (tj. 63,8%) zostały zasadnie udzielone przez Wójta bez opłat na podstawie przesłanek określonych w art. 86 uop. We wszystkich 13 badanych sprawach wnioskodawcy poinformowali Urząd o terminowym dokonaniu nowych nasadzeń.

(dowód: akta kontroli str. 117-122)

³² Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm. (zwana dalej uop).

³³ Tj. po 10 losowo wybranych spraw (dokumentacji) z każdego roku objętego kontrolą (2010-2012) oraz 6 dobranych celowo, w których termin płatności odroczenia upłynął w 2013 roku (do 10.05.2013 r.) - na podstawie pisemnie prowadzonych rejestrów spraw o wydanie ww. zezwoleń.

³⁴ Decyzja nr 85 z 13.11.2012 r.

W latach 2010-2012 nie upłynął termin odroczenia opłaty z tytułu usunięcia drzew lub krzewów naliczony w wydanych przez Wójta zezwoleniach na ich usunięcie.

W 2013 roku (od 14.01. do 14.04.) termin odroczenia płatności opłaty upłynął w 8 z 10 wydanych w 2010 roku zezwoleniach. Urząd nie dochodził należnych opłat, gdyż nie upłynął termin zachowania żywotności posadzonych lub przesadzonych drzew i krzewów (tj. okres 3 lat od dnia przesadzenia lub posadzenia) – określony w art. 84 ust. 5a uop.

We wszystkich 8 badanych sprawach termin przesadzenia lub posadzenia drzew i krzewów nie pokrywał się z datą wydania zezwolenia i uzależniony był od zadeklarowanego przez wnioskodawcę terminu ich usunięcia, a następnie wyznaczonego terminu dokonania posadzenia lub przesadzenia drzew i krzewów.

(dowód: akta kontroli str. 115, 117-122)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2010-2012 w ewidencji księgowej Urzędu na koncie 840 „Rezerwy i rozliczenia międzyokresowe przychodów” nie ujęto należności w kwocie 2.089.896,80 zł z tytułu odroczonej opłaty za usunięcie drzew i krzewów naliczonych w 27 zezwoleniach wydanych w latach 2010-2012 na usunięcie drzew i krzewów³⁵ (z tego: w 2010 r. - 744.232,80 zł w 10 decyzjach, w 2011 r. - 468.733,11 zł w 9 decyzjach i w 2012 r. - 876.930,89 zł w 8 decyzjach). Stanowi to naruszenie art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości oraz obowiązującej polityki rachunkowości³⁶, w której określono, że konto 840 służy do ewidencji przychodów zaliczanych do przyszłych okresów.

(dowód: akta kontroli str. 113-114, 148-160, 165-179)

Roman Figiel wyjaśnił, że *spowodowane to zostało nieprzekazywaniem tych decyzji do działu księgowości przez inspektora ds. ochrony środowiska wystawiającego te decyzje. Wobec powyższego księgowość nie miała możliwości zaewidencjonować je na koncie 840.*

(dowód: akta kontroli str. 161-164, 264-266)

2. W 7 z 36 objętych badaniem sprawach Urząd nie wezwał wnioskodawców do usunięcia braków w złożonych przez nich wnioskach, polegających na:
 - a) nie wskazaniu przeznaczenia terenu, na którym rośnie drzewo lub krzew (tj. w sprawach dotyczących decyzji: nr 59 z 5.07.2010 r., nr 70 z 10.08.2010 r., nr 44 z 9.05.2011 r. i nr 76 z 8.10.2012 r.), mimo wymogu określonego w art. 83 ust. 4 pkt 5 uop,
 - b) nie wskazaniu terminu usunięcia drzewa lub krzewów (tj. w sprawach dotyczących decyzji nr 37 z 4.05.2010 r., nr 70 z 10.08.2010 r.) oraz nie wskazania przyczyn zamierzonego usunięcia drzew lub krzewów (w sprawie dotyczącej decyzji nr 59 z 5.07.2010 r.), mimo wymogu określonego w art. 83 ust. 4 pkt 6 uop,
 - c) nie załączeniu rysunku lub mapy określających usytuowanie drzewa lub krzewu w stosunku do granic nieruchomości i obiektów budowlanych istniejących lub budowanych na tej nieruchomości (tj. w sprawach dotyczących decyzji: nr 70 z 10.08.2010 r., nr 81 z 9.09.2010 r.

³⁵ Nr 4 z 14.01.2010 r., Nr 5 z 18.01.2010 r., Nr 7 z 25.01.2010 r., Nr 15 z 25.01.2010 r., Nr 19 z 18.03.2010 r., Nr 20 z 18.03.2010 r., Nr 30 z 12.04.2010 r., Nr 36 z 14.04.2010 r., Nr 48 z 19.05.2010 r., Nr 86 z 14.09.2010 r., Nr 1 z 27.01.2011 r., Nr 17 z 16.03.2011 r., Nr 25 z 13.04.2011 r., Nr 26 z 13.04.2011 r., Nr 44 z 9.05.2011 r., Nr 58 z 4.07.2011 r., Nr 73 z 5.09.2011 r., Nr 85 z 7.10.2011 r., Nr 97 z 21.11.2011 r., Nr 14 z 22.02.2012 r., Nr 21 z 22.03.2012 r., Nr 49 z 13.06.2012 r., Nr 50 z 13.06.2012 r., Nr 67 z 7.09.2012 r., Nr 68 z 18.09.2012 r., Nr 75 z 27.09.2012 r., Nr 90 z 6.12.2012 r.

³⁶ wprowadzonej zarządzeniami Wójta Gminy Pabianice: Nr 6 z 17.03.2011 r. i Nr 13 z 20.04.2012 r. w sprawie opisu zasad rachunkowości w Urzędzie Gminy Pabianice.

i nr 103 z 4.11.2010 r.), mimo wymogu określonego w art. 83 ust. 4 pkt 8 uop.

Zaniechanie to stanowiło naruszenie art. 64 § 2 ustawy Kpa w związku z art. 63 § 2 Kpa i 83 ust. 4 pkt 4, 5, 8 uop. Zgodnie z art. 63 § 2 Kpa podanie powinno zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres i żądanie oraz czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych. Jeżeli podanie nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania (art. 64 § 2).

(dowód: akta kontroli str. 117-122, 139-148)

Roman Figiel wyjaśnił, że *nie dokonywano wezwań do usunięcia braków dotyczących wskazania terminu usunięcia drzew, gdyż uznano że, termin ten można ustalić podczas oględzin, które są przeprowadzane przed wydaniem decyzji. Nie dokonywano wezwań do uzupełnienia braków dotyczących wskazania przeznaczenia terenu na którym rośnie drzewo, gdyż w oparciu o wypisy z rejestrów gruntów, wynikało ich przeznaczenie. Potwierdzenie przeznaczenia terenu każdorazowo miało miejsce podczas oględzin. Nie dokonywano wezwań do usunięcia braków dotyczących wymogu załączenia mapy lub szkicu określającego usytuowanie drzewa lub krzewów gdyż nie zwrócono uwag, że przepis ten wszedł w życie z dniem 16.07.2010 r. Z chwilą zauważenia faktu zmiany przepisów wymóg załączenia do wniosku szkicu lub mapy był przestrzegany.*

(dowód: akta kontroli str. 161-164, 264-266)

3. W 9³⁷ z 36 objętych badaniem zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów powołano błędną podstawą prawną, tj. art. 83 ust. 6 pkt 2 oraz art. 86 ust. 1 pkt 6 uop - w sytuacji gdy nie zachodziły okoliczności faktyczne uzasadniające przywołanie ww. przepisów w podstawie prawnej decyzji. W podstawie prawnej 7³⁸ z 36 badanych zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów - nie powołano właściwych przepisów będących podstawą prawną wydania zezwolenia, z tego:
- w decyzjach Nr 48 z 19.05.2010 r. i Nr 30 z 12.04.2010 r. – art. 86 ust.1 pkt 2 uop;
 - w decyzji Nr 5 z 18.01.2010 r. – art. 86 ust.1 pkt 4 uop;
 - w decyzji Nr 20 z 18.03.2010 r. – art. 86 ust. 1 pkt 5 uop;
 - w decyzjach nr 4 z 14.01.2010 r., Nr 15 z 25.01.2010 r. – art. 86 ust.1 pkt 7 uop;
 - w decyzji Nr 7 z 25.01.2010 r. – art. 86 ust.1 pkt 8 uop.

Działanie powyższe narusza przepisy art. 107 § 1 Kpa - decyzja powinna zawierać m.in. powołanie podstawy prawnej. Organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem (art. 156 § 1 pkt 2).

(dowód: akta kontroli str. 117-138)

Roman Figiel wyjaśnił, że *decyzje przygotowywane były na wzorach decyzji poprzednio wydanych w tego typu rozstrzygnięciach. Przez nieuwagę nie dokonano korekty przepisów w podstawie prawnej. W treści decyzji powoływane były podstawy prawne faktycznie uzasadniające rozstrzygnięcie merytoryczne*

³⁷ Nr 4 z 14.01.2010 r., Nr 5 z 18.01.2010 r., Nr 7 z 25.01.2010 r., Nr 15 z 25.01.2010 r., Nr 19 z 18.03.2010 r., Nr 20 z 18.03.2010 r., Nr 30 z 12.04.2010 r., Nr 36 z 14.04.2010 r., Nr 48 z 19.05.2010 r.

³⁸ Nr 4 z 14.01.2010 r., Nr 5 z 18.01.2010 r., Nr 7 z 25.01.2010 r., Nr 15 z 25.01.2010 r., Nr 20 z 18.03.2010 r., Nr 30 z 12.04.2010 r., Nr 48 z 19.05.2010 r.

danej decyzji. Błędy te zostały zauważone i wyeliminowane w następnych decyzjach.

(dowód: akta kontroli str. 161-164, 264-266)

4. W 28³⁹ z 36 badanych zezwoleniach nie zawarto uzasadnienia prawnego decyzji, tj. wyjaśnienia podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa, co stanowiło naruszenie art. 107 § 1 i § 3 Kpa.

(dowód: akta kontroli str. 117-138)

Roman Figiel wyjaśnił, że w decyzjach tych podstawę prawną uzasadniającą konkretne rozstrzygnięcie umieszczano niefortunnie w orzeczeniu decyzji, a nie w uzasadnieniu decyzji. W uzasadnieniu natomiast omówiono faktyczne przyczyny uzasadnienia wydania zezwolenia na wycięcie drzew. Błąd ten zauważono i obecnie nie jest on powielany.

(dowód: akta kontroli str. 161-164, 264-266)

5. Przed wydaniem decyzji nr 55 z 7.06.2011 r. nie dokonano oględzin w zakresie występowania w obrębie zadrzewień gatunków chronionych – co stanowi naruszenie art. 83 ust. 2c uop.

(dowód: akta kontroli str. 117-122)

Roman Figiel wyjaśnił, że w jednostkowym przypadku odstąpiono od przeprowadzenia oględzin, gdyż wniosek PGE Dystrybucja S.A oddział w Łodzi dotyczył wycięcia drzew rosnących w obrębie prześle linii przesyłowej 110 kV, której konserwacja odbywa się cyklicznie. Trasa linii przebiega przez działki budowlane położone we wsi Piątkowisko. W szeregu przypadkach na działkach tych były wydawane wcześniejsze zezwolenia na wycięcie drzew. W wyniku wielokrotnych oględzin tego terenu nie stwierdzono występowania gatunków chronionych.

(dowód: akta kontroli str. 161-164, 264-266)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

We wszystkich 36 badanych zezwoleniach na usunięcie drzew lub krzewów stronę decyzji określono w rozdzielniku decyzji, tj. po złożeniu podpisu osoby upoważnionej do wydania decyzji, mimo że stosownie art. 107 § 1 Kpa - stronę decyzji należy wymienić po wskazaniu daty decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 117-138)

Roman Figiel wyjaśnił, że wydając decyzje wzorowano się na wzorach decyzji opracowanych na zlecenie M.O.Ś.Z.N i Leśnictwa a przeznaczonych dla pracowników organów administracji rządowej i samorządowej, oraz książce – „Wydawanie Decyzji Administracyjnych” Robert Suwaj - wydanej w 2007 r. (Administracja Publiczna - Biblioteka), która została zakupiona dla potrzeb Urzędu. Wydawnictwo te recenzowane było naukowo przez Katedrę Prawa i Postępowania Administracyjnego Uniwersytetu Śląskiego.

(dowód: akta kontroli str. 161-164, 264-266)

Ocena cząstkowa

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

³⁹ Nr 4 z 14.01.2010 r., Nr 15 z 25.01.2010 r., Nr 20 z 18.03.2010 r., Nr 26 z 6.04.2010 r., Nr 37 z 4.05.2010 r., Nr 59 z 5.07.2010 r., Nr 70 z 10.08.2010 r., Nr 81 z 9.09.2010 r., Nr 92 z 13.10.2010 r., Nr 103 z 4.11.2010 r., Nr 1 z 27.01.2011 r., Nr 11 z 21.03.2011 r., Nr 22 z 5.02.2011 r., Nr 33 z 22.04.2011 r., Nr 44 z 9.05.2011 r., Nr 55 z 7.06.2011 r., Nr 66 z 18.08.2011 r., Nr 77 z 29.09.2011 r., Nr 88 z 4.11.2011 r., Nr 99 z 23.11.2011 r., Nr 4 z 17.01.2012, Nr 13 z 22.02.2012 r., Nr 22 z 27.03.2012 r., Nr 31 z 25.04.2012 r., Nr 40 z 14.05.2012 r., Nr 49 z 13.06.2012 r., Nr 58 z 18.07.2012 r., Nr 67 z 7.09.2012 r.,

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

Opis stanu faktycznego

5.1. W latach 2010-2012 w strukturze organizacyjnej Urzędu nie wyodrębniono komórki organizacyjnej lub stanowiska do realizacji zadań z zakresu audytu wewnętrznego. W latach 2010-2012 Urząd nie był zobowiązany do przeprowadzenia audytu wewnętrznego na podstawie art. 274 ust. 3 ufp, gdyż kwota dochodów i przychodów oraz kwota wydatków i rozchodów w poszczególnych latach badanego okresu nie przekroczyła wysokości 40.000 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 4-15, 22-24, 46-48, 59-61)

5.2. Urząd nie posiadał procedur wewnętrznych w zakresie kontroli zarządczej określonej w art. 68 ufp, w tym dotyczących kontroli zadań realizowanych z zakresu ochrony środowiska i przyrody finansowanych środkami z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska (określonych w art. 402 ust. 4 -6 Poś) – m.in. w zakresie udzielania zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów oraz zawierania umów w sprawie udzielania dotacji celowej na zadania związane z ochroną środowiska (na podstawie uchwały Rady Gminy Nr VIII/51/2011 z 30.05.2011 r.).

(dowód: akta kontroli str. 164, 266)

Ustalone nieprawidłowości

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

W latach 2010-2012 Wójt nie zapewnił funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej zadań realizowanych z zakresu ochrony środowiska i przyrody finansowanych środkami z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska – m.in. w zakresie udzielania zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów, zawierania umów w sprawie udzielania dotacji celowej na zadania związane z ochroną środowiska (na podstawie uchwały Rady Gminy Nr VIII/51/2011 z 30.05.2011 r.) oraz dokonywania wydatków w trybie wewnętrznej procedury i Pzp. Stanowiło to naruszenie art. 69 ust.1 pkt 2 ufp. Zgodnie z art. 68 ust.2 pkt 1 ufp celem kontroli zarządczej jest zapewnienie m.in. zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi.

(dowód: akta kontroli str. 161-164, 264-266)

Roman Figiel wyjaśnił m.in., że w związku z przejściowymi problemami dotyczącymi ciągłości kadr na stanowisku Sekretarza Gminy, zagadnienia dotyczące kontroli zarządczej w Urzędzie dotychczas nie zostały jeszcze wdrożone. Trwają zaawansowane prace nad opracowaniem i wdrożeniem w najbliższym czasie systemu kontroli zarządczej w jednostce.

(dowód: akta kontroli str. 161-164, 264-266)

Ocena cząstkowa

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

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 Kontroli⁴⁰, wnosi o:

1. Zaewidencjonowanie w księgach rachunkowych Urzędu należności w kwocie 2.089.896,80 zł z tytułu odroczonej opłaty za usunięcie drzew i krzewów naliczonych przez Wójta w 14 zezwoleniach wydanych w latach 2010-2012, stosownie do zasad określonych w polityce rachunkowości.

⁴⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

2. Wydatkowanie środków publicznych na zadania, których wartość przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 14.000 euro, z zastosowaniem postanowień ustawy Pzp.
3. Przestrzeganie zasad szacowania zamówień o wartości poniżej 14.000 euro i dokumentowanie ich postępowań, zgodnie z wymogami § 1 pkt 6, § 3 i § 4 zarządzenia Nr 17/2007 Wójta Gminy Pabianice z 11.06.2007 r.
4. Określanie w decyzjach - o udzielenie dotacji na likwidację pokryw dachowych zawierających azbest - terminu rozliczenia dotacji, stosownie do wymogu określonego art. 250 pkt 3 ufp.
5. Przestrzeganie przy wydawaniu zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów zasady wzywania wnioskodawcy do uzupełnienia braków we wniosku, stosownie do wymogu określonego w art. 64 § 2 Kpa w związku z art. 63 § 2 Kpa i art. 83 ust. 4 uop.
6. Powoływanie w zezwoleniach na usuwanie drzew i krzewów uzasadnienia prawnego, zgodnie z art. 107 § 3 Kpa.
7. Zapewnienie funkcjonowania w Urzędzie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, w tym zadań realizowanych z zakresu ochrony środowiska i przyrody finansowanych środkami z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska – stosownie do wymogu określonego w art. 69 ust.1 pkt 2 ufp.

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 ust. 1 i 2 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.

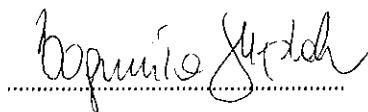
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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 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 21 maja 2013 r.

Kontroler
Bogumiła Mędrzak
Główny specjalista kontroli państwowej



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

