



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO – 4114-01-06/2013

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 Ryszard Kościelecki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85964 z dnia 12 kwietnia.2013 r.

[dowód: akta kontroli str. 1]

Jednostka kontrolowana Starostwo Powiatowe w Tomaszowie Mazowieckim, ul. Św. Antoniego 41, kod 97-200 Tomaszów Maz. (zwane dalej „Starostwem”)

Kierownik jednostki kontrolowanej Piotr Kagankiewicz – Starosta Tomaszowski, od dnia 1 grudnia 2006 r.

[dowód: akta kontroli str. 2]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Wpływ na powyższą ocenę miało m.in.:

- zgodne z przepisami wydatkowanie środków pochodzących z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska,
- prowadzenie postępowań w sprawie wydawania zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów przy pełnym zachowaniu wymagań ustawy o ochronie przyrody oraz kodeksu postępowania administracyjnego.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- nierzetelnego sporządzania sprawozdań OŚ-4p z gospodarowania dochodami budżetu powiatu, pochodzącymi z opłat i kar środowiskowych w latach 2011 - 2012,
- ewidencjonowania środków z tytułu kar za korzystanie ze środowiska w niewłaściwym paragrafie klasyfikacji budżetowej,
- niezgodności danych ewidencyjnych działki objętej decyzją zezwalającą na usunięcie drzew ze stanem faktycznym w zakresie sposobu jej użytkowania,
- niezgodności postanowień regulaminu organizacyjnego Starostwa w zakresie gospodarowania środkami z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska z przyjętą praktyką.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie organizacyjne Starostwa do realizacji zadań objętych kontrolą.

Opis stanu
faktycznego

Regulamin organizacyjny Starostwa, wprowadzony uchwałą nr VI/50/2007 Rady Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim z dnia 28 lutego 2007 r., zmieniony uchwałą nr LIV/383/2010 Rady Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim z dnia 27 maja 2010 r. obejmował m.in. zadanie gospodarowania środkami pochodzącymi z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska (przed zmianą - gospodarowanie Powiatowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej) oraz zadanie w zakresie ochrony przyrody. Zgodnie z § 25 Regulaminu organizacyjnego wymienione zadania należały do właściwości Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa (zwanego dalej „Wydziałem”).

Realizacja powyższych zadań została uwzględniona w zakresach czynności dwóch pracowników Wydziału:

- inspektora z wyższym wykształceniem, którego obowiązki obejmowały prowadzenie spraw związanych z gospodarowaniem środkami z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska,
- podinspektora z wyższym wykształceniem, którego obowiązki obejmowały prowadzenie spraw dotyczących zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów na terenach stanowiących własność gminy (posiadał ukończone szkolenie w tym zakresie).

Nadzór na realizacją zadań należał do naczelnika Wydziału, który posiadał wyższe wykształcenie oraz ukończone szkolenia w zakresie kontrolowanej problematyki.

[dowód: akta kontroli str.4-9]

Naczelnik Wydziału, z upoważnienia Starosty, wydawała decyzje w sprawach dotyczących zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów oraz przedkładała Zarządowi Powiatu projekty planów finansowych dotyczące środków pochodzących z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska. Od 1 stycznia 2010 r. środki te stanowią dochód budżetu Powiatu w związku z nowelizacją ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska². Z dniem 1 kwietnia 2010 r. Starostwo zamknęło rachunek bankowy służący do gromadzenia środków Powiatowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

W 2010 r. złożone przez naczelnika Wydziału pisemne projekty zmian planu finansowego (łącznie 11) dotyczyły zarówno zmian budżetu po stronie dochodów (dział 900 klasyfikacji budżetowej) jak i kierunku wydatkowania środków pochodzących z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska (w różnych działach klasyfikacji budżetowej). W następnych okresach Wydział wносił pisemne propozycje zmian wyłącznie w dochodach realizowanych w dziale 900, rozdział 90019 w związku z sukcesywnym przekazywaniem przedmiotowych środków na rachunek Starostwa przez Urząd Marszałkowski w Łodzi oraz Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Łodzi. W 2011 r. wnioskowano sześciokrotnie o zmianę budżetu, a w 2012 r. pięciokrotnie. Niektóre z tych wniosków zawierały uwagę, że Wydział nie jest dysponentem środków w dziale 900, stąd nie są one wykazane po stronie wydatków.

[dowód: akta kontroli str.14,113-148]

Z wyjaśnienia Starosty złożonego w sprawie nieuczestniczenia Wydziału w latach 2011-2012 w planowaniu wykorzystania przedmiotowych środków wynika, że decyzje w tym zakresie podejmował Zarząd Powiatu według zgłaszanych potrzeb.

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

[dowód: akta kontroli str.150,178]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W latach 2011-2012 Wydział nie uczestniczył w planowaniu wydatków środków pochodzących z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska, mimo iż do jego zadań, wg regulaminu organizacyjnego Starostwa, należało m.in. gospodarowanie tymi środkami.

Ocena cząstkowa

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

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

Opis stanu
faktycznego

Kwoty środków pochodzących z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska, przekazanych do Starostwa w poszczególnych latach badanego okresu oraz pozostałych jako saldo PFOŚiGW, przedstawia poniższa tabela:

Rok	Wpłaty z tytułu	kwota
2010	opłat za korzystanie ze środowiska	447 553,58 zł
	Kar	- zł
	saldo środków 2009 r. PFOŚiGW	222 228,30 zł
2011	opłat za korzystanie ze środowiska	445 033,24 zł
	Kar	620,10 zł
2012	opłat za korzystanie ze środowiska	1 098 702,21 zł
	Kar	7 614,80 zł
Razem		2 221 752,23 zł

Otrzymane środki zostały zaksięgowane na koncie 130 (rachunek bieżący Starostwa) i 720 (przychody z tytułu dochodów budżetowych), co było zgodne z przepisami³.

Pod względem klasyfikacji budżetowej wszystkie środki ujęto w dziale 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowisk”, rozdział 90019 „Wpływy i wydatki związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska”, paragraf 0690 „Wpływy z różnych opłat”, i zgodnie z tym wykazano w sprawozdawczości budżetowej.

[dowód: akta kontroli str.12-24,37-46]

³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej polskiej - Dz. U. Nr 128, poz. 861.

Ustalone
nieprawidłowości

Sklasyfikowanie w paragrafie 069 środków przekazanych przez WIOŚ z tytułu kar w łącznej wysokości 8.234,90 zł było niezgodne z przepisami⁴, według których kary od osób fizycznych ujmuje się w paragrafie 057, a od osób prawnych i jednostek organizacyjnych – w paragrafie 058.

Z wyjaśnienia Pani Jolanty Ciach – Skarbnika Powiatu Tomaszowskiego wynika, że przyczyną ujmowania kar w paragrafie 069 był ich wpływ na rachunek bankowy bez odpowiedniego podziału środków przez dokonującego ich przelewu, przy czym Starostwo nie podejmowało czynności mających na celu uzyskanie od WIOŚ informacji w tym zakresie.

[dowód: akta kontroli str.30-32]

Zgodnie z informacją uzyskaną przez kontrolera w WIOŚ cała kwota kar przekazanych do Starostwa pochodziła od osób prawnych i jednostek organizacyjnych, w związku z czym podlegała sklasyfikowaniu w paragrafie 058.

Według tej informacji przyczyną niezamieszczania w treści przelewów informacji co do rodzaju podmiotów wpłacających kary był brak takiego wymogu dla rachunku pomocniczego – redystrybucyjnego, niemniej WIOŚ może taką informację udostępniać w sposób zaproponowany przez Starostwo.

[dowód: akta kontroli str.26-29]

Ocena cząstkowa

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

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

Opis stanu
faktycznego

Starostwo sporządzało i przekazywało do Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi roczne sprawozdania OŚ – 4p z gospodarowania dochodami budżetu powiatu pochodzącymi z opłat i kar środowiskowych przeznaczonymi na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

W sprawozdaniu za 2010 r. wykazano:

- stan środków na początek okresu (saldo PFOŚiGW)	222.228 zł
- wpływy z opłat i kar	447.554 zł
razem dochody	669.782 zł
- wydatki	490.322 zł
pozostało do wykorzystania	179.460 zł

Na koniec 2010 r. na rachunku bankowym budżetu Powiatu pozostawała kwota 7.569.339,71 zł

[dowód: akta kontroli str.172-174,194]

Wykazane w sprawozdaniu OŚ-4p wydatki obejmowały wydatki Starostwa oraz powiatowych jednostek organizacyjnych.

Ewidencja księgowa Starostwa z 2010 r. w rozdziale 90019 nie wykazywała żadnych wydatków bieżących i majątkowych. Natomiast w innych przedziałkach

⁴ Załącznik nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych - Dz. U. Nr 38, poz. 207 ze zm.

klasyfikacyjnych zostały ujęte wydatki Starostwa na zadania związane z ochroną środowiska:

- w rozdz. 75019 § 4300 – wydatki bieżące w łącznej wysokości 6.041,20 zł z tytułu uczestnictwa w szkoleniu o tematyce ekologicznej,
- w rozdz. 80195 § 4270 – wydatki bieżące w łącznej wysokości 218.440,95 zł, z tego 209.900 zł za remont budynku sali gimnastycznej III LO oraz 8.540 zł za dokumentację. Kosztorys robót remontowych obejmował ocieplenie ścian budynku i prace towarzyszące. Roboty zlecono w wyniku przetargu nieograniczonego,
- w rozdz. 80195 § 6050 – wydatki majątkowe w wysokości 154.383,84 zł z tytułu termomodernizacji budynku warsztatów Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego. Kosztorys robót remontowych obejmował ocieplenie ścian budynku i prace towarzyszące. Roboty zlecono w wyniku przetargu nieograniczonego.

Wydatki powyższe na łączną kwotę 378.866 zł udokumentowano fakturami VAT, które zostały zapłacone.

W rozdz. 90095 wykazano wydatki Starostwa w łącznej kwocie 47.000 zł z tytułu dotacji celowych udzielonych w wysokości:

- 32.000 zł Gminie Lubochnia na zadanie związane z urządzeniem terenów zieleni przy Parafii Rzymsko-Katolickiej w Lubochni,
- 15.000 zł Gminie Inowódz na termomodernizację budynku Ochotniczej Straży Pożarnej w Królowej Woli.

Podstawą przyznania dotacji stanowiły uchwały Rady Powiatu, określające zasady ich udzielenia i rozliczenia. Udzielenie dotacji zostało udokumentowane umowami oraz zgodnie z nimi rozliczone.

Powyższe wydatki Starostwa wyniosły łącznie kwotę 425.866 zł.

[dowód: akta kontroli str.34,165-170,187]

Według sprawozdania z wykonania budżetu Powiatu w 2010 r. wydatki podległych jednostek organizacyjnych na zadania z ochrony środowiska obejmowały:

- w rozdz. 80120 wydatki majątkowe w wysokości:
 - 63.300 zł na termomodernizację budynku Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych nr 6,
 - 31.837 zł na wykonanie przyłącza kanalizacji sanitarnej w ZSP nr 6 (tj. łącznie 95.137 zł, co wynikało ze sprawozdania Rb-28S tej jednostki złożonego do Starostwa),
- w rozdz. 85417 wydatki majątkowe w wysokości:
 - 25.000 zł na termomodernizację budynku schroniska młodzieżowego
 - 48.678 zł na termomodernizację budynku gospodarczego schroniska młodzieżowego.

Powyższe wydatki jednostek wyniosły ogółem kwotę 168.815 zł

[dowód: akta kontroli str.179-183,187-188]

Przedstawione wyżej wydatki Powiatu na zadania związane z ochroną środowiska w 2010 r. wyniosły ogółem 594.681 zł i były wyższe o 104.359 zł od wydatków sfinansowanych środkami pochodzącymi z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska, wykazanych w sprawozdaniu OŚ-4p.

W sprawozdaniu OŚ-4p za 2011 r. wykazano:

- stan środków na początek okresu (saldo z 2010 r.) 179.460 zł

- wpływy z opłat i kar	445.653 zł
razem dochody	625.113 zł
- wydatki	197.724 zł
pozostało do wykorzystania	427.389 zł

Na koniec 2011 r. na rachunku bankowym budżetu Powiatu pozostawała kwota 7.599.385,48 zł

[dowód: akta kontroli str.159-161,194]

Wykazane w sprawozdaniu OŚ-4p wydatki obejmowały wyłącznie wydatki Starostwa. Zgodnie z ewidencją księgową w rozdziale 90019 wyniosły one 197.724 zł i w całości stanowiły wydatki inwestycyjne na zadania:

- „Docieplanie ścian budynku przychodni lekarskiej przy ul. Wilczej 29/31 w Tomaszowie Maz.” – opracowanie projektu budowlanego – 7.380 zł,
- „Kompleksowa termomodernizacja budynków Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych Nr 1 w Tomaszowie Maz.” - przebudowa instalacji c.o. i termomodernizacja dachu budynku – 132.535 zł oraz wymiana okien w budynku oficyny – 57.810 zł.

Według umów dotyczących ww. robót budowlanych zamówienia zostały udzielone w trybie przetargu nieograniczonego. Zgodnie z kosztorysami inwestorskimi wymienione zadania inwestycyjne obejmowały roboty budowlane w zakresie instalacji c.o. oraz docieplania ścian budynków wraz z robotami towarzyszącymi. Wydatki udokumentowano fakturami VAT, które zostały zapłacone.

W sprawozdaniu z wykonania budżetu Powiatu za 2011 r. w rozdziale 90019 wykazano wydatki na kwotę 341.741 zł, które poza ww. wydatkami Starostwa obejmowały również wydatki w wysokości 144.017 zł poniesione przez Zespół Placówek Wychowania Pozaszkolnego na zadanie „Termomodernizacja przystani kajakowej”. Wydatki w tym samym rozdziale wykazała ta jednostka organizacyjna w swoim sprawozdaniu Rb -28S za 2011 r. przekazanym do Starostwa.

Ponadto, Zarząd Dróg Powiatowych w Tomaszowie Maz. w 2011 r. w dziale 600 rozdział 60014 wydatkował kwotę 196.483 zł na utrzymanie terenów zielonych oraz 66.380 zł na wycinkę drzew, tj. razem 262.863 zł na zadania związane z ochroną środowiska, co ustalono na podstawie informacji uzyskanej w tej jednostce.

Według powyższych danych wydatki Powiatu w 2011 r. na ochronę środowiska stanowiły ogółem kwotę 604.604 zł i były wyższe o 406.880 zł od wydatków wykazanych w sprawozdaniu OŚ-4p za 2011 r.

[dowód: akta kontroli str.35,152-158,162-163,185-187,]

W sprawozdaniu OŚ-4p za 2012 r. wykazano:

- stan środków na początek okresu (saldo z 2011 r.)	427.389 zł
- wpływy z opłat i kar	1.106.317 zł
razem dochody	1.533.706 zł
- wydatki	709.301 zł
pozostało do wykorzystania	824.405 zł

Na koniec 2011 r. na rachunku bankowym budżetu Powiatu pozostawała kwota 7.804.387,21 zł

[dowód: akta kontroli str.52-53,194]

Według ewidencji księgowej Starostwa i sprawozdań z wykonania budżetu w 2012 r.

wydatki wykazane w rozdziale 90019 wyniosły łącznie kwotę 270.281,60 zł, z tego:
wydatki inwestycyjne – 254.905,60 zł, obejmujące kwoty

- 166.173 zł na realizację zadania inwestycyjnego „Docieplanie ścian budynku przychodni lekarskiej przy ul. Wilczej 29/31 w Tomaszowie Maz.”
- 80.368,60 zł za roboty budowlane i nadzór inwestorski w ramach inwestycji „Kompleksowa termomodernizacja budynków Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych Nr 1 w Tomaszowie Maz.” (ZSP Nr 1).
- 8.364 zł za dokumentację techniczną w ramach zadania inwestycyjnego „Termomodernizacja budynku III Liceum Ogólnokształcącego w Tomaszowie Maz.

wydatki bieżące – 15.376 zł, w tym:

- 13.776 zł za opracowanie „Programu ochrony środowiska dla powiatu tomaszowskiego na lata 2012 - 2015”,
- 1000 zł za uczestnictwo w programie szkoleniowym z zakresu ekologii,
- 600 zł za przewóz osób na imprezę ekologiczną.

Według dokumentacji projektowej i kosztorysów inwestorskich wymienione wyżej zadania inwestycyjne obejmowały roboty budowlane w zakresie docieplania ścian budynków wraz z robotami towarzyszącymi. Wydatki zostały udokumentowane fakturami VAT, które opłacono. Według umów dotyczących ww. robót budowlanych zamówienia zostały udzielone w trybie przetargu nieograniczonego.

Zgodnie z ewidencją konta 080 wydatki dotyczące budynku przychodni lekarskiej przy ul. Wilczej stanowiły całość nakładów (166.173 zł) poniesionych na inwestycję. W przypadku budynków ZSP Nr 1 powyższe wydatki (80.368,60 zł) stanowiły część nakładów z poniesionych ogółem w wysokości 552.644 zł na realizację tego zadania w 2012 r. Wydatek bieżący dotyczący opracowania programu został udokumentowany zapłaconą fakturą VAT, protokołami odbioru opracowania (częściowym i końcowym), stwierdzającymi zgodne z umową jego wykonanie. W posiadaniu Starostwa znajdowało się przedmiotowe opracowanie.

[dowód: akta kontroli str.186]

Oprócz wydatków Starostwa w sprawozdaniu OŚ-4p wykazano także wydatki na kwotę 430.019,40 zł poniesione przez powiatowe jednostki organizacyjne. Dane o kwotach takich wydatków Wydział uzyskał z informacji złożonych przez poszczególne jednostki na jego wezwanie (o wysokości środków wydatkowanych w 2012 r.) na zadania związane z ochroną środowiska. M.in.:

- Zarząd Dróg Powiatowych w Tomaszowie Maz. poniósł wydatki w wysokości 359.144 zł, w tym 187.147 zł na budowę kanalizacji deszczowej w ul. P.O.W. oraz 171.997 zł na utrzymanie terenów zielonych w ciągach dróg powiatowych. Roboty i usługi zostały wykonane na podstawie umów zawartych z wykonawcami wyłonionymi w trybie przetargu nieograniczonego. Dokumentacja przetargowa i powykonawcza oraz zapłacone faktury potwierdzały przedmiot i wysokość powyższych wydatków. Zostały one zaksięgowane w dziale 600 rozdział 60014. W planie finansowym wydatków na 2012 r. nie wyszczególniono żadnych kwot opisanych jako zadanie związane z ochroną środowiska, w tym także ww. wydatków podanych w przedmiotowej informacji na potrzeby sprawozdania OŚ-4p.
- W sprawozdaniu Zarządu Dróg Powiatowych z wykonania planu wydatków za 2012 r. wykazano w rozdziale 60014 paragraf 430 poz. 2320 wydatki bieżące w wysokości 177.294 zł na utrzymanie zieleni, czystości i wywóz śmieci. Natomiast w tym samym rozdziale wykazano wydatki majątkowe na kwotę

1.659.883,78 zł na zadanie „Rozbudowa ul. P.O.W.”, bez wyszczególnienia tej części kwoty, która przypadła na wykonanie kanalizacji deszczowej.

- ZSP Nr 1 przekazał informację o wydatku w wysokości 57.810 zł na termomodernizację budynku oficyny - wymianę okien.
Wydatek w tej samej wysokości został zaksięgowany w Starostwie na podstawie wyciągu bankowego z dnia 29 grudnia 2011 r.

[dowód: akta kontroli str.56-112,154]

Powodem niepełnego wykorzystania środków z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska w analizowanym okresie – wg wyjaśnienia Starosty - było uzyskanie korzystnych ofert przetargowych na wykonanie inwestycji oraz wpływ środków pod koniec roku.

[dowód: akta kontroli str.150,178]

Analiza wydatków w latach 2010-2012 w łącznej wysokości 1.339.536 zł, poniesionych ze środków pochodzących z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska wykazała, że największa część – 825.024 zł, tj. 61,6% przypadła na zadania związane z ochroną powietrza, na ochronę przyrody wydatkowano 264.630 zł, tj. 19,7%, a na ochronę wód – 204.147 zł, tj. 15,2%.

Starostwo posiadało udokumentowane opracowania w zakresie efektów ekologicznych realizowanych zadań z udziałem środków zewnętrznych. Dla zadania finansowanego wyłącznie własnymi środkami budżetowymi (docieplenie budynku sali gimnastycznej III LO) nie dokonywano takich analiz z uwagi na brak wymogu.

Efekty ekologiczne dotyczyły m.in. zmniejszenia zapotrzebowania mocy i energii do ogrzania obiektów i redukcji emisji zanieczyszczeń do powietrza w wyniku zmniejszonego zużycia paliwa.

[dowód: akta kontroli str.193,195-222]

Powiat nie uzyskiwał dochodów budżetowych z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska w wysokości powodującej nadwyżkę, podlegającą przekazaniu na rzecz Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi⁵.

[dowód: akta kontroli str.54-55]

Starostwo przestrzegało zasad i procedur określonych ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁶. Wykazała to szczegółowa kontrola 2 spośród 6 postępowań przetargowych, na podstawie których udzielono zamówień na roboty finansowane z udziałem środków pochodzących z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska. Zbadane postępowania dotyczyły termomodernizacji ZSP Nr 1, o wartości zamówienia 1.734.613 zł oraz docieplenia budynku przychodni lekarskiej, o wartości zamówienia 181.642 zł.

[dowód: akta kontroli str.47-51]

⁵ o której mowa w art. 404 ust. 1 Poś.

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie NIK, plan finansowy dochodów Powiatu zapewniał pełną informację o wysokości środków pochodzących z opłat i kar za gospodarcze korzystanie środowiska wpływających corocznie do Starostwa. Wydatkowanie tych środków nie miało pełnego odbicia w układzie wykonawczym budżetu, gdyż tylko część tych wydatków ewidencjonowano w rozdziale 90019, a pozostałe wykazywano w innych rozdziałach klasyfikacji budżetowej, przez co nie były one uwidocznione w ewidencji.

Z wyjaśnienia Skarbnika Powiatu wynika, że dla przejrzystości wydatków na ochronę środowiska planuje się od 2014 r. wprowadzenie, w formie załącznika do uchwały budżetowej, planu dochodów i wydatków zadań w tym zakresie.

[dowód: akta kontroli str.149,175-176]

Ustalone
nieprawidłowości

Niezgodnie z danymi ewidencji księgowej sporządzone zostały sprawozdania OŚ-4p za 2011r. i 2012 r.

W sprawozdaniu za 2011 r. nie uwzględniono wydatków na kwotę 144.017 zł poniesionych na termomodernizację przystani kajakowej, wykazanych przez jednostkę organizacyjną w rozdziale 90019 dotyczącym środków pochodzących z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska.

[dowód: akta kontroli str.159-163]

Naczelnik Wydziału wyjaśniła, że przy sporządzaniu tego sprawozdania opierała się na informacji o wydatkach w dziale 900 otrzymanej z Wydziału Finansowo-Księgowego

[dowód: akta kontroli str.164,184]

W sprawozdaniu za 2012 r. ujęto wydatek na kwotę 57.810 zł za wymianę okien w budynku ZSP Nr 1, uwzględniając informację podaną przez dyrektora tej jednostki, gdy faktycznie był to wydatek Starostwa dokonany w 2011 r.

W związku z powyższym Naczelnik Wydziału przedłożyła pismo Dyrektora ZSP Nr 1 z dnia 26 kwietnia 2013 r., w którym pomyłką wyjaśniono wykazanie powyższych wydatków jako poniesionych w 2012 r.

Według wyjaśnienia Naczelnika Wydziału przedmiotowe informacje jednostek organizacyjnych nie były weryfikowane.

[dowód: akta kontroli str.53,60,64,65,154,184]

Pismem z dnia 8 maja 2013 r. Starostwo przesłało do Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi korektę sprawozdania OŚ-4p za rok 2012 uwzględniającą zmniejszenie poniesionych w tym okresie wydatków o kwotę 57.810 zł.

[dowód: akta kontroli str.189-192]

Ocena cząstkowa

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

4. Wydawanie zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów.

Zestawienie ilości i sposobu załatwienia spraw w zakresie zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów, prowadzonych w latach 2010-2012 przedstawia tabela:

Lp.	Wyszczególnienie	2010	2011	2012
1.	Liczba prowadzonych postępowań (niezakończone w roku poprzednim + wszczęte)	142	140	172
2.	Liczba zakończonych postępowań, z tego :	141	126	164
2.1.	Liczba decyzji zezwalających na usunięcie drzew	81 (w tym 8 częściowo odmownych)	95 (w tym 14 częściowo odmownych)	146 (w tym 14 częściowo odmownych)
2.2.	Liczba decyzji odmownych	14	5	3
2.3.	Postępowania zakończone w inny sposób	46	26	15
3.	Liczba postępowań niezakończonych	1	14	8

[dowód: akta kontroli str.223]

Kontroli poddano 30 spraw wybranych losowo, po 10 spraw z każdego roku.

W 29 sprawach wnioski o zezwolenie odpowiadały wymaganiom określonym w art. 83 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁷. Jeden wniosek pozostawiono bez rozpoznania z powodu nie uzupełnienia braków w wyznaczonym terminie.

W wyniku rozpatrzenia wniosków wydano: 22 decyzje zezwalające na usunięcie drzew zgodnie z wnioskiem, trzy decyzje w części zezwalające na usunięcie drzew, a w pozostałej części odmawiające zezwoleń, trzy decyzje odmawiające zezwoleń z powodu nie stwierdzenia przesłanek podanych we wnioskach, jedną decyzję umarzającą postępowanie z powodu wycofania wniosku.

Rozstrzygnięcia w badanych sprawach miały podstawę w zgromadzonym materiale dowodowym. Nie stwierdzono zwłoki w załatwianiu badanych spraw.

We wszystkich 28 sprawach zakończonych decyzją zostały przeprowadzone oględziny drzew i krzewów wnioskowanych do usunięcia, a o zamiarze dokonania takiej czynności Starostwo informowało wnioskodawców oraz zainteresowanych mieszkańców w przypadku wniosków pochodzących od spółdzielni mieszkaniowej.

W czterech decyzjach naliczono opłaty za usunięcie drzew i krzewów na łączną kwotę 221.570,93 zł, orzekając jednocześnie o ich odroczeniu na okres 3 lat. Wysokość opłat wynikała ze stawek obowiązujących w dacie orzekania.

W 21 decyzjach orzeczono o niepobieraniu opłaty, z uwagi na występowanie przesłanek określonych w art. 86 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody.

Badane decyzje określały termin usunięcia drzew, termin wykonania i rodzaj nasadzeń zastępczych oraz termin poinformowania Starostwa w tym zakresie.

W 6 sprawach dotyczących usunięcia drzew w obrębie pasa drogowego oraz oddziaływania na obszar Natura 2000, Starostwo uzgodniło projekt decyzji z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Łodzi (RDOŚ). W dwóch sprawach, wszczętych na wniosek Wójta Gminy Żelechlinek, decyzje zezwalające

⁷ Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.

na usunięcie drzew w obrębie modernizowanego układu drogowego wydano bez uzgodnienia z RDOŚ.

[dowód: akta kontroli str.224-231]

Decyzją z 7 czerwca 2011 r. zezwolono Gminie Żelechlinek na usunięcie 19 drzew (brzoza, topola, świerk) i krzewów z powierzchni 82 m² . Decyzja uwzględniała wniosek złożony do Starostwa dnia 12 maja 2011 r., w którym jako powód usunięcia drzew i krzewów rosnących na działce ewidencyjnej nr 274 w miejscowości Żelechlinek podano realizację projektu obejmującego wydzielenie miejsc postojowych dla pojazdów oraz zagospodarowanie centrum Żelechlinka poprzez posadzenie zieleni. Według wypisu z rejestru gruntów działka nr 274 opisana była jako grunty orne R VI i stanowiła własność Gminy Żelechlinek. Na załączniku graficznym – mapie obejmującej teren realizowanego projektu zaznaczono lokalizację drzew i krzewów przewidzianych do usunięcia. Znajdowały się one na działce 274, na terenie oznaczonym jako „Plac Tysiąclecia”, wokół którego znajdowała się jezdnia asfaltowa i chodniki.

[dowód: akta kontroli str.232-]

Następną decyzją z 21 grudnia 2012 r. zezwolono Gminie Żelechlinek na usunięcie 16 drzew (lipa, klon, grab). Decyzja uwzględniała wniosek złożony do Starostwa dnia 30 listopada 2012 r., w którym jako powód usunięcia drzew i krzewów rosnących na ww. działce ewidencyjnej nr 274 podano realizację projektu zagospodarowania centrum Żelechlinka, a ponadto stwarzanie niebezpieczeństwa przez drzewa dla użytkowników drogi i chodnika. Według wypisu z rejestru gruntów działka ta nadal opisana była jako grunty orne R VI. Według załącznika graficznego – mapy obejmującej teren realizowanego projektu drzewa przewidziane do usunięcia były zlokalizowane w obrębie chodnika.

W związku z realizowaniem powyższych przedsięwzięć inwestycyjnych Starosta Tomaszowski udzielił Zarządowi Dróg Powiatowych w Tomaszowie Maz. pozwoleń:

- na przebudowę węzła komunikacyjnego na „rondo”, tj. dróg powiatowych i gminnych (w tym Placu Tysiąclecia) położonych na oznaczonych numerami działkach ewidencyjnych (w tym działce 274) w Żelechlinku – decyzja nr 598/08 z dnia 29 października 2008 r.
- na zagospodarowanie centrum Żelechlinka wraz z instalacjami i urządzeniami budowlanymi, obejmujące oznaczone numerami działki ewidencyjne (w tym działka 274).

[dowód: akta kontroli str.232- 250]

Z wyjaśnienia naczelnika Wydziału w sprawie nie uzgodnienia z RDOŚ decyzji zezwalających Gminie Żelechlinek na usunięcie drzew wynika, że przyczyną było nie zaliczenie działki nr 274 w ewidencji gruntów do żadnej z kategorii dróg publicznych, w związku z czym przyjęto, że jest to droga wewnętrzna.

[dowód: akta kontroli str.150,178]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Z powyższej dokumentacji wynika, że dane opisowe w ewidencji gruntów i budynków dotyczące działki nr 274 w Żelechlinku, oznaczonej jako grunty orne, nie były zgodne z faktycznym sposobem użytkowania działki, przeznaczonej pod drogę. Przepis art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne⁸ nakłada na właścicieli gruntów obowiązek zgłaszania właściwemu staroście, w terminie 30 dni, wszelkich zmian danych objętych ewidencją. Natomiast do zadań starosty należy okresowa weryfikacja danych ewidencyjnych, wymagana przepisem § 44 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków⁹.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonywanie przez Starostwo zadań związanych z wydawaniem zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów.

5. Wykonywanie kontroli wewnętrznej i audytu w zakresie spraw objętych kontrolą NIK.

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie komórka kontroli wewnętrznej oraz audytor Starostwa nie prowadzili kontroli i audytu w zakresie przestrzegania przepisów ustawy o ochronie przyrody oraz wykorzystania środków z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska

[dowód: akta kontroli str.10-11]

IV. Uwagi i wnioski

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 Kontroli¹⁰, wnosi o:

1. Uwzględnienie, przy projektowaniu budżetu na 2014 r., wymagań dotyczących wydatkowania środków z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska na cele określone Prawem ochrony środowiska.
2. Ewidencjonowanie środków z tytułu kar za korzystanie ze środowiska we właściwych paragrafach klasyfikacji budżetowej.
3. Przeprowadzenie weryfikacji danych ewidencyjnych działki nr 274 w Żelechlinku w celu doprowadzenia do zgodności ze stanem faktycznym.
4. Doprowadzenie do zgodności regulaminu organizacyjnego Starostwa z przyjętą praktyką w zakresie gospodarowania środkami z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska.

⁸ Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.

⁹ Dz. U. Nr 38, poz. 454

¹⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania NIK o
sposobie
wykorzystania uwag i
wykonania wniosków

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 wniosku pokontrolnego 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 4 czerwca 2013 r.

Kontroler
Ryszard Kościelecki
Gł. specjalista k.p.

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

z up. Dyrektora
Andrzej Cieniewski
Wicedyrektor

.....
podpis