



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO – 4114-01-07/2013
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 tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi.
Kontroler	Stanisław Wlazło, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85967 z dnia 12 kwietnia 2013 r. [dowód: akta kontroli str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Lubochni, Lubochnia Dworska ul. Tomaszowska 9, 97-217 Lubochnia.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Jóźwik, Wójt Gminy. [dowód: akta kontroli str. 3-4]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zakresie wykorzystania środków pochodzących z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Wpływ na powyższą ocenę miało m.in.:

- prawidłowe prowadzenie ewidencji finansowo-księgowej w zakresie gromadzenia i wydatkowania środków na zadania związane z ochroną środowiska,
- wydatkowanie środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska na zadania dotyczące ochrony środowiska i gospodarki wodnej,
- przestrzeganie procedur udzielania zamówień publicznych przy wyborze wykonawców realizowanych zadań.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie organizacyjne Urzędu.

Opis stanu
faktycznego

Urząd był przygotowany organizacyjnie do realizacji zadań związanych z ochroną środowiska i ochroną przyrody na terenie Gminy Lubochnia. Zadania dotyczące prowadzenia spraw wynikających z ustawy Prawo ochrony środowiska² i ustawy o ochronie przyrody³ oraz wydawania zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów, ujęte zostały w regulaminie organizacyjnym Urzędu oraz w czynnościach służbowych

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

² Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. (Dz. U. z 2008 r., Nr 25 poz. 150 ze zm.), zwana dalej „Poś”.

³ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. (Dz. U. z 2009 r., Nr 151, poz. 1220 ze zm.), zwana dalej „ustawą o ochronie przyrody”.

inspektora ds. ochrony środowiska i rolnictwa. Osoba ta posiadała odpowiednie przygotowanie do wykonywania powierzonych obowiązków.

[dowód: akta kontroli str. 5-11]

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 zakresie.

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

Opis stanu
faktycznego

W latach 2010-2012 wpływy z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska wyniosły ogółem 1.710.815 zł i pochodziły tylko z opłat za składowanie odpadów. W 2010 r. na rachunek budżetu Gminy przekazane zostały ponadto, niewykorzystane środki w łącznej wysokości 1.744.772 zł z konta zlikwidowanego z dnia 31 grudnia 2009 r. Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (zwanego dalej „GFOŚiGW”).

Powyższe dochody zostały prawidłowo zaklasyfikowane 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 ujęte we właściwych paragrafach klasyfikacji budżetowej.

Ewidencja wpływów tych dochodów na rachunek budżetu Gminy, prowadzona była na koncie 133 - „Rachunek budżetu”, w korespondencji z kontem 222 - „Rozliczenie dochodów budżetowych”, tj. zgodnie z planem kont dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącym załącznik Nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r.⁴ (do dnia 30 lipca 2010 r. - zgodnie z załącznikiem Nr 1 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r.⁵).

Analiza wydatków środków pochodzących z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska w łącznej kwocie 1.249.988 zł wykazała, że były one ujmowane w ewidencji księgowej na koncie 130 - „Rachunek bieżący jednostki”. Na stronie Wn konta 130 ujmowano wpływy środków pieniężnych otrzymanych z budżetu gminy na realizację ww. wydatków (w korespondencji z kontem 223 - „Rozliczenie wydatków budżetowych”), a na stronie Ma zrealizowane wydatki (w rozliczeniu z kontem 201 - „Rozrachunki z dostawcami i odbiorcami”). Taki sposób ewidencjonowania, zgodny był z załącznikiem nr 3 (plan kont dla jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych) ww. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. (odpowiednio z załącznikiem nr 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r.)

[dowód: akta kontroli str.12-33, 136-142]

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

⁴ 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. z 2013 r., poz. 289),

⁵ w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.),

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

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. W latach 2010-2012 na finansowanie zadań związanych z ochroną środowiska i gospodarki wodnej, Gmina wydatkowała łącznie 1.902.716 zł (odpowiednio 837.274 zł, 461.413 zł i 604.029 zł). Najwyższy udział w strukturze tych wydatków (60,1%) stanowiło współfinansowanie projektów inwestycyjnych realizowanych ze środków unijnych niepodlegających zwrotowi (art. 400a ust. 1, pkt 38 Poś).

Wydatkowane środki przekazane zostały na zadania ujęte w planach finansowych, które opracowywane były w formie załącznika do uchwały budżetowej.

[dowód: akta kontroli str.12-18,]

Analiza wydatków dotyczących zadań inwestycyjnych⁶ na łączną kwotę 1.249.988 zł (65,7% wydatków ogółem na ochronę środowiska) wykazała, że poniesione zostały na zadania określone w art. 403 ust. 2 Poś. Wyboru wykonawców tych zadań dokonano po przeprowadzeniu postępowań w sprawie udzielenia zamówień publicznych.

Badanie 5 zamówień publicznych na kwotę 7.976.699 zł (dofinansowanie zadań ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska wynosiło 984.986 zł) wykazało, że zostały one udzielone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁷. W szczególności prawidłowo określono wartość zamówień, tryb przeprowadzenia postępowań oraz udokumentowano proces wyboru oferentów. Ponadto dwa postępowania – w związku z realizacją zadania w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich - były przedmiotem kontroli przeprowadzonej w 2012 r. przez Urząd Marszałkowski w Łodzi i uzyskały pozytywną ocenę Urzędu. W wyniku zrealizowanych zadań inwestycyjnych osiągnięto m.in. następujące efekty rzeczowe: dokonano budowy kanalizacji sanitarnej o długości 23.479 mb (kolektory grawitacyjne, tłoczne i przyłącza kanalizacyjne), przepompownie ścieków (18 szt.), rozbudowano stację uzdatniania wody dla wodociągu zbiorowego w miejscowości Lubochnia, posadowiono agregat prądotwórczy na ujęciu wody w Dąbrowie.

[dowód: akta kontroli str.61-195]

3.2. W latach 2010-2011 nie wystąpiła nadwyżka dochodów, o której mowa w art. 404 ust. 1 Poś, podlegająca przekazaniu na rzecz właściwego wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. W dniu 13 sierpnia 2010 r., tj. z zachowaniem obowiązującego terminu, Gmina przekazała natomiast na rachunek Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi nadwyżkę przychodów GFOŚiGW za 2009 r. w łącznej wysokości 699.183 zł.

[dowód: akta kontroli str.34-43]

3.3. W latach 2010 – 2012 Gmina nie finansowała zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej o charakterze inwestycyjnym, w formie dotacji celowych udzielanych w trybie art. 403 ust. 4 Poś. W dniu 29 września 2010 r., Gmina udzieliła (ze środków pochodzących z opłat za korzystanie ze środowiska) podmiotowi niezaliczanemu do sektora finansów publicznych, dotacji w łącznej

⁶ posadowienie agregatu prądotwórczego na ujęciu wody w Dąbrowie, budowa kanalizacji sanitarnej w miejscowościach Nowy Olszowiec, Kochanów – I etap, budowa kanalizacji sanitarnej dla wsi Glinnik, Nowy Glinnik, Dąbrowa, Marianka oraz wykonanie robót budowlanych uzupełniających, rozbudowa przyłączy kanalizacji sanitarnej w miejscowościach Dąbrowa, Nowy Glinnik, Glinnik, Marianka, Kochanów, Nowy Olszowiec, Lubochnia Dworska, budowa przepompowni ścieków, rozbudowa stacji uzdatniania wody dla wodociągu zbiorowego w Lubochni.

⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.,

kwocie 29.903 zł⁸. Dotacja przyznana na podstawie art. 221 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹ w zw. z art. 78 i art. 79 ustawy o ochronie przyrody oraz uchwały Nr 116/2000 Rady Gminy Lubochnia z dnia 23 sierpnia 2000 r.¹⁰, wykorzystana została zgodnie z przeznaczeniem, a jej rozliczenie nastąpiło na warunkach i w terminie określonym w umowie o udzielenie dotacji.

[dowód: akta kontroli str.44-60]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że pomimo uwzględnienia w planach finansowych na lata 2010-2012, wydatków na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w kwocie równej wysokości planowanych wpływów, wydatki te w 2010 r. stanowiły 56,3%, w 2011 r. - 80,5% , a w 2012 r. - 86,8% uzyskanych wpływów z opłat za korzystanie ze środowiska (wpływy w 2010 r. pomniejszono o kwotę przekazanej w 2010 r. nadwyżki dochodów).

Stosownie do art. 403 ust. 2 Poś, do zadań własnych gmin 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.

Brak pełnego wykorzystania środków na ww. zadania uzasadnił Pan Wójt głównie opóźnieniami w realizacji planowanych zadań, spowodowanych m.in. brakiem zgód właścicieli nieruchomości na ich udostępnienie czy przedłużającymi się procedurami związanymi z przygotowaniem i realizacją zadań inwestycyjnych.

[dowód: akta kontroli str.12-22, 61]

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 zakresie.

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

Opis stanu
faktycznego

W latach 2010-2012 wydanych zostało łącznie 139 decyzji zezwalających na usunięcie drzew i krzewów, z czego w 138 przypadkach (99,3%) odstąpiono od pobrania opłaty na podstawie art. 86 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, natomiast w jednym (decyzja z dnia 22 października 2012 r.) wymierzono opłatę w wysokości 7.920 zł. Samorządowe Kolegium Odwoławcze (dalej „SKO”) po rozpatrzeniu odwołania strony, decyzją z dnia 19 grudnia 2012 r. uchyliło zaskarżoną decyzję i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia. Kolejna decyzja zezwalająca na usunięcie drzew i ustalająca opłatę w tej samej wysokości wydana została w dniu 18.02.2013 r. Ostatecznie SKO w dniu 15 kwietnia 2013 r. uchyliło zaskarżoną decyzję w części dotyczącej naliczenia ww. opłaty uznając, że wystąpiła przesłanka określona w art. 86 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy, uprawniająca do zwolnienia skarżącej strony z obowiązku ponoszenia opłaty.

Analiza 30 wniosków o wydanie zezwolenia wykazała, że sporządzone zostały w sposób poprawny, zgodnie z art. 83 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody.

[dowód: akta kontroli str.196-203]

⁸ Dotację udzielono Parafii Rzymsko-Katolickiej w Lubochni na „urządzenie terenów zielonych na terenie przykościelnym w Lubochni oraz zabiegi pielęgnacyjne istniejącego drzewostanu”(umowa NR/S.R./1/2010),

⁹ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm., zwanej dalej „ufp”.

¹⁰ W sprawie określenia trybu postępowania o udzielenie dotacji podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych, sposobu jej rozliczenia oraz kontroli wykonywania zleconego zadania.

W dniu 26 listopada 2012 r. – na podstawie art. 84 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody – Wójt Gminy dokonał umorzenia należności na łączną kwotę 1.221.536 zł z tytułu opłaty za usunięcie drzew i krzewów, ustalonych dwoma decyzjami wydanymi w dniach: 7 lipca 2009 r. i 30 lipca 2009 r.¹¹, które zostały odroczone na okres 3 lat pod warunkiem zastąpienia usuniętych drzew nowymi nasadzeniami. Umorzenia dokonano po spełnieniu wymaganych warunków, tj. zachowania przez nowo posadzone drzewa żywotności po upływie 3 lat od dnia ich posadzenia.

Należności z tytułu odroczonej opłaty w kwocie 1.221.536 zł nie zostały ujęte w ewidencji księgowej Urzędu na koncie 840 – „Rezerwy i rozliczenia międzyokresowe przychodów”. W obowiązującym w Urzędzie w 2009 r. planie kont nie było wyodrębnionego konta 840. Zostało ono wprowadzone w 2010 r.

Wójt Gminy wyjaśnił, że decyzje wydane w 2009 r. zaksięgowane zostały na koncie pozabilansowym i nie były przeniesione do ewidencji konta 840, gdyż istniało duże prawdopodobieństwo, że dokonane nasadzenia spowodują umorzenie należności.

[dowód: akta kontroli str.204-241]

Były Wójt Gminy Lubochnia Andrzej Popłoński, przyczyny nie wprowadzenia konta 840, do obowiązującego w 2009 r. planu kont, wyjaśnił przeoczeniem. Potwierdził jednocześnie, ujęcie odroczonej należności w ewidencji pozabilansowej.

[dowód: akta kontroli str.242-244]

Analiza przedmiotowej ewidencji wykazała, że należności w kwocie 1.221.536 zł, zostały w niej ujęte z dniem wydania decyzji o zezwoleniu na usunięcie drzew (7 i 30 lipca 2009 r.). Po wydaniu decyzji o umorzeniu (26 listopada 2012 r.) należności te zostały odpisane z ewidencji pozabilansowej. W ewidencji tej wykazano ponadto, odroczone należności w kwocie 1.121.724 zł, wynikające z decyzji zezwalającej na usunięcie drzew z dnia 7 października 2009 r.

Wójt Gminy wyjaśnił, że decyzja umarzająca te należności (po uprzednim sprawdzeniu nowych nasadzeń i zachowaniu przez nich żywotności) zostanie wydana po dniu 28 maja 2013 r.

[dowód: akta kontroli str.219-221, 239-241]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli, uwzględniając wykazanie opisanych wyżej należności w ewidencji pozabilansowej zwraca jednak uwagę, że ewidencja ta nie została wyszczególniona w obowiązującym w Urzędzie planie kont, w którym nie zawarto również zasad ujmowania należności odroczonej z tytułu opłat za usunięcie drzew i krzewów.

[dowód: akta kontroli str.225-236]

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.

5. Funkcjonowanie audytu wewnętrznego i kontroli zarządczej.

Opis stanu
faktycznego

W analizowanym okresie Gmina nie miała obowiązku prowadzenia audytu wewnętrznego, gdyż ujęta w uchwale budżetowej na 2010 r., 2011 r. i 2012 r. kwota dochodów i przychodów lub wydatków i rozchodów nie przekroczyła określonej w art. 274 ust. 3 ufp wysokości 40.000 tys. zł.

Zasady prowadzenia kontroli zarządczej - zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 2 ufp - określone zostały przez Wójta Gminy zarządzeniem nr 27/2012/W z dnia 14 maja

¹¹ Decyzja nr Ś.R.7635/26/09 i nr Ś.R.7635/29/09

2012 r. Dokument ten wskazywał m.in. cele kontroli zarządczej oraz sposób jej organizacji i wykonywania. Analiza dokumentów dotyczących poniesionych w badanym okresie wydatków na zadania związane z ochroną środowiska i gospodarką wodną wykazała, że znajdują się na nich odpowiednie zapisy i adnotacje potwierdzające dokonywanie kontroli zarządczej w Urzędzie.

[dowód: akta kontroli str.5-6, 136-143, 245-257]

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.

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 Kontroli¹², wnosi o zamieszczenie w obowiązującym w Urzędzie planie kont, zasad ewidencjonowania odroczonej należności z tytułu opłat za usuwanie drzew i krzewów.

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 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 22 maja 2013 r.

Kontroler
Stanisław Wlazło
Główny specjalista kontroli państwowej


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

z up. Dyrektora
Andrzej Cieniewski
Wicedyrektor


podpis

¹² Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm., zwanej dalej „ustawą o NIK”.

