



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO – 4114-01-09/2013
I/13/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 Lech Popławski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr 85952 z dnia 8 marca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1 – 2)

Jednostka kontrolowana Urząd Gminy Skierniewice, ul. Wł. St. Reymonta 23, /kod 96 – 100 Skierniewice/, Regon 000 547 885, zwany dalej „Urzędem”.

Kierownik jednostki kontrolowanej Dominik Tomasz Moskwa, Wójt Gminy Skierniewice od dnia 18 grudnia 2006 r.

(dowód: akta kontroli str. 3 – 6)

II. Ocena kontrolowanej działalności.

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki¹, w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Na powyższą ocenę wpłynęły stwierdzone w toku kontroli, następujące ustalenia:

1. Należyte przygotowanie organizacyjne Urzędu do realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska.
2. Prawidłowe prowadzenie ewidencji finansowo-księgowej środków pochodzących z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska, za wyjątkiem niewłaściwej klasyfikacji paragrafów dochodów z ww. tytułu.
3. Niepełne wykorzystanie środków z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska oraz finansowania części wydatków Gminy z powyższych środków, niezgodnie z art. 403 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska².
4. Nie ustalania opłat za usunięcie drzew lub krzewów w wydanych decyzjach zezwoleń na ich usunięcie oraz wydawania tych decyzji bez uzależnienia zezwoleń od zastąpienia ich innymi drzewami lub krzewami.
5. Nie wprowadzono kontroli zarządczej w Urzędzie, co było niezgodne z art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³.

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

² Dz.U. z 2008 r., Nr 25, poz. 150 ze zm.

³ Dz.U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego.

1. Przygotowanie organizacyjne urzędu gminy.

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu, w badanym okresie sprawami z zakresu gospodarki komunalnej, zajmował się Referat Rozwoju i Gospodarki Komunalnej Urzędu. Realizacja zadań w zakresie ochrony środowiska, przypisana była jednemu pracownikowi, posiadającym wykształcenie wyższe rolnicze. Z zakresu obowiązków pracownika wynika, że do Jego obowiązków należało ogółem 21 grup spraw, w tym sprawy związane z ochroną środowiska, a w szczególności: wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów oraz wymierzanie kar za ich samowolne usuwanie. Kierownikiem powyższego referatu, zgodnie z regulaminem organizacyjnym, był Zastępca Wójta Gminy Skierniewice.

(dowód: akta kontroli str. 7 – 19)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

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

Opis stanu
faktycznego

Wszystkie zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej sfinansowane w badanym okresie ze środków pochodzących z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska, były określone w uchwałach budżetowych i planach finansowych Gminy Skierniewice, zwanej „Gminą”. Natomiast wykonane dochody z ww. tytułu oraz wykonane wydatki, przedstawione zostały w rocznych sprawozdaniach o symbolu Rb-27S i rocznych sprawozdaniach o symbolu Rb-28S.

(dowód: akta kontroli str. 20 – 52, 53 – 79, 80 – 106)

W badanym okresie Gmina uzyskiwała dochody z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska w łącznej kwocie 1.983.471,18 zł, z tego:

- w 2010 r. – 1.910.551,00 zł, z tego: 604.886,06 zł środki - przekazane przez Marszałka Województwa Łódzkiego, co stanowiło 3,15% dochodów Gminy (19.181.296,79 zł) oraz kwota 1.305.664,94 zł przeniesionego salda ze zlikwidowanego konta Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,
- w 2011 r. – 40.081,19 zł przekazane przez Marszałka Województwa Łódzkiego, co stanowiło 0,20% dochodów Gminy (19.987.892,02 zł),
- w 2012 r. – 32.838,99 zł przekazane przez Marszałka Województwa Łódzkiego, co stanowiło 0,18% dochodów Gminy (18.423.882,19 zł).

(dowód: akta kontroli str. 49 – 50, 76 – 77, 103 – 104 i 107)

Z wyjaśnienia przyczyn znacznego spadku wpływów z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska w latach 2011 – 2012, w porównaniu do roku 2010, złożonego przez Wójta Gminy wynika, że spowodowane to zostało zamknięciem na terenie Gminy Składowiska Odpadów Komunalnych w Julkowie. Po otwarciu nowego składowiska odpadów w Julkowie w 2015 r., wpływy z tytułu opłat wzrosną.

(dowód: akta kontroli 219 – 220)

W latach 2010 – 2012 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”, rozdział 90019 „Wpływy i wydatki związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska”, § 0970 „Wpływy z różnych dochodów”. Natomiast zgodnie z klasyfikacją dochodów określoną w § 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁴, winien być stosowany dział i rozdział jak wyżej, a § 0690 „Wpływy z różnych opłat”.

Wpływy z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska ujmowano na stronie Wn konta 133-1 „Rachunek budżetu” w korespondencji z kontem Ma 901-1 „Dochody budżetu”. Natomiast wpływy ww. środków na rachunek Urzędu ewidencjonowano na stronie Wn konta 130-1 „Rachunek bieżący jednostki”, w korespondencji z kontem Ma 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych”. Z kolei zrealizowane wydatki budżetowe ujmowane były na stronie Ma konta 130, w korespondencji z kontami zespołu 2 i Wn konta 101 „Kasa”, zgodnie z zarządzeniem Wójta Gminy w sprawie zasad prowadzenia rachunkowości⁵.

(dowód: akta kontroli 125, 126 – 186)

Z wyjaśnienia przyczyn stosowania niewłaściwej klasyfikacji paragrafów dochodów z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska przekazywanych przez Marszałka Województwa Łódzkiego, złożonego przez Czesławę Cieślak – Skarbnika Gminy wynika, że stosowano § 0970, zamiast § 0690 w dobrej wierze, tym bardziej, że Oddział Zamiejscowy w Skierniewicach Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w ramach kontroli uchwał budżetowych, nie kwestionował prawidłowości stosowanej klasyfikacji w tym zakresie. W tej sytuacji na najbliższej sesji Rady Gminy, która odbędzie się w czerwcu 2013 r. poświęconej m.in. zmianom w planie budżetu na 2013 r., zostanie również wprowadzona zmiana w klasyfikacji dochodów z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska.

(dowód: akta kontroli 217 – 218)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Stosowanie niewłaściwej klasyfikacji paragrafów dochodów z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska, przekazywanych przez Marszałka Województwa Łódzkiego.

⁴ Dz.U. z 2010 r., Nr 38, poz. 207 ze zm.

⁵ Zarządzenie Nr 42/06 Wójta Gminy Skierniewice z dnia 29 grudnia 2006 r. w sprawie ustalenia zasad prowadzenia rachunkowości oraz planów kont dla budżetu Gminy i jednostek budżetowych.

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

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

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie Gmina wydatkowała łącznie 1.160.119,67 zł środków pochodzących z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska, z tego:

- w 2010 r. – 1.148.896,07 zł, tj. 5,05% wydatków ogółem (22.772.274,88 zł),
- w 2011 r. – 7.223,60 zł, tj. 0,04% wydatków ogółem (20.106.726,95 zł),
- w 2012 r. – 4.000,00 zł, tj. 0,02% wydatków ogółem (17.110.770,99 zł).

Kwota 1.160.119,67 zł wydatkowanych środków, została przez Gminę zaliczona do następujących grup zadań określonych w art. 400a ust. 1 Prawa ochrony środowiska (poniżej w nawiasach wymienione zostały punkty art. 400a ust.1 Prawa ochrony środowiska):

- ochrona wód – 528.820,59 zł (pkt 2),
- ochrona powietrza – 50.000,00 zł (pkt 21),
- wykorzystanie lokalnych źródeł energii – 21.960,00 zł (pkt 22),
- edukacja ekologiczna - 6.150,00 zł (pkt 32),
- inne zadania służące ochronie środowiska – 553.189,08 zł (pkt 42).

(dowód: akta kontroli 108 – 109, 51 – 52, 78 – 79, 105 – 106, 198 – 199)

W wyniku sprawdzenia wydatków Gminy finansowanych ze środków pochodzących z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska w latach 2010 – 2012, ustalono:

Rok 2010.

W 2010 r. sfinansowano (współfinansowano) ogółem 14 zadań, z tego: 12 zadań inwestycyjnych i 2 wydatki bieżące. Spośród 14 zadań, 3 niżej wymienione zadania, sfinansowano niezgodnie z art. 403 ust. 2 Prawa ochrony środowiska:

- 1) Budowa budynku wielofunkcyjnego w Żelaznej „Zarzewie Kultury”, w tym termomodernizacja. Ustalono, że poniesione wydatki w kwocie ogółem 78.424,10 zł, w tym w kwocie 50.000 zł pokryto z opłat za korzystanie ze środowiska, dotyczyły wykonania dokumentacji projektowej ww. budynku, opracowania studium wykonalności projektu i uzgodnień projektu. Na budowę ww. budynku Gmina otrzymała decyzję Starosty Skierniewickiego Nr 196/2010 z dnia 01 czerwca 2010 r. pozwolenia na budowę (dotyczącą budowy nowego budynku, a nie modernizacji istniejącego budynku z termomodernizacją). Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁶, organ administracji architektoniczno-budowlanej w wydanym pozwoleniu na budowę, zatwierdza projekt budowlany, który spełnia wymagania obowiązujących przepisów (zgodnie z art. 34 ust. 3 pkt 2 Prawa budowlanego – projekt budowlany powinien zawierać m.in. charakterystykę energetyczną). Ustalono, że projekt budowlany ww. budynku zawierał opracowaną charakterystykę energetyczną opracowaną w listopadzie 2009 r., która stwierdza dotrzymanie wymagań zaprojektowanego nowego budynku wg WT/2008.

⁶ Dz.U. z 2010 r., Nr 243, poz.1623 ze zm.

- 2) Budowa chodnika we wsi Mokra Lewa, w tym rowów odwadniających. Ustalono, że poniesione wydatki w kwocie ogółem 619.302,44 zł, w tym w kwocie 429.232,62 zł pokryto z opłat za korzystanie ze środowiska, dotyczyły tylko budowy chodnika. Z treści umowy zawartej z wykonawcą robót, opisu technicznego projektu budowy chodnika oraz załączonych rysunków technicznych (składających się na dokumentację techniczną) wynika, że budowa chodnika, nie obejmowała wykonania odwodnienia rowów lub innych robót związanych z ochroną wód. W zgłoszeniu zamiaru wykonania robót ww. inwestycji skierowanego do Starosty Skierniewickiego, zgłoszono tylko wykonanie budowy chodnika. Również w kosztorysie inwestorskim nie było robót związanych z wykonaniem odwodnienia rowów lub innych robót o podobnym charakterze. W konsekwencji w protokole odbioru końcowego wykonanych robót, dokonano odbioru budowy chodnika (bez wykonania odwodnienia rowów).
- 3) Opłata za korzystanie ze środowiska, przekazana na konto Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi w kwocie 6.536,00 zł. Z zestawienia informacji o zakresie korzystania ze środowiska oraz wysokości należnych opłat przekazanych przez Gminę do Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi wynika, że opłaty te dotyczyły wprowadzania przez jednostki organizacyjne Gminy gazów lub pyłów do powietrza z tytułu eksploatacji kotłów centralnego ogrzewania, używania silników spalinowych, poboru wód oraz odprowadzania ścieków.

Rok 2011.

W 2011 r. sfinansowano 2 zadania, z tego: jedno zadanie inwestycyjne i jeden wydatek bieżący w kwocie 2.150 zł zaliczony do edukacji ekologicznej. Natomiast wg faktury na kwotę 2.150 zł – były to usługi cateringowe, co było niezgodnie z art. 403 ust. 2 Prawa ochrony środowiska:

Rok 2012.

W 2012 r. sfinansowano jeden wydatek bieżący w kwocie 4.000 zł zaliczony do edukacji ekologicznej. Natomiast wg faktury na kwotę 4.000 – były to usługi cateringowe, co było niezgodne z art. 403 ust. 2 Prawa ochrony środowiska.

Z powyższych ustaleń wynika, że 5 wyżej opisanych nieprawidłowo sfinansowanych wydatków w łącznej kwocie 491.918,62 zł, stanowiło 42,4% ogółu wydatków poniesionych w badanym okresie ze środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska (1.160.119,67 zł).

(dowód: akta kontroli str. 187 – 197, 198 – 199)

Z wyjaśnienia przyczyny sfinansowania części wydatków Gminy z wpływów z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska, niezgodnie z art. 403 ust. 2 Prawa ochrony środowiska, złożonego przez Wójta Gminy wynika, że powyższe nieprawidłowości spowodowane zostały niewłaściwym zakwalifikowaniem części wydatków, w tym zbyt szerokim przypisaniu ich do działań związanych z ochroną środowiska. Spowodowane było to również brakiem właściwych korek planu budżetu pod koniec każdego roku. W przyszłości Gmina dołoży należytej staranności, aby wszystkie środki otrzymane z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska, wykorzystać zgodnie z ww. przepisem.

(dowód: akta kontroli str. 219 – 220)

W kolejnych latach badanego okresu Gmina nie wykorzystala następujących kwot na ochronę środowiska i gospodarkę wodną: w 2010 r. – 761.654,93 zł, tj. 39,9% posiadanych na ten cel środków, analogicznie w 2011 r. – 32.857,59 zł, tj. 82,0% i w 2012 r. – 28.838,99 zł, tj. 87,8% (powyższe dane dotyczą zaliczonych przez Gminę wydatków na ochronę środowiska i gospodarkę wodną sfinansowanych z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, bez dokonania korekt z tytułu wyżej opisanych nieprawidłowych 5 wydatków).

Ustalono, że w rocznych sprawozdaniach Urzędu o symbolu OŚ-4g za rok 2011 i rok 2012, m.in. wykazane zostały wydatki na ochronę środowiska ze środków innych niż wpływy z opłat i kar środowiskowych przeznaczonych na ochronę środowiska i gospodarkę wodną (w sprawozdaniu za 2010 r. nie było takiej pozycji). Wydatki te wykazano w następujących kwotach ogółem:

- za rok 2011 – 386.974 zł,
- za rok 2012 – 557.919 zł.

W wyniku sprawdzenia ww. wydatków ustalono, że poniesione wydatki dotyczyły następujących zadań (podano łączne kwoty wydatkowane w danym roku):

W roku 2011.

1. Budowa wodociągu w wsi Mokra Lewa (Etap II) – kwota 99.864,63 zł,
2. Termomodernizacja budynku Szkoły Podstawowej w Miedniewicach – kwota 287.109,00 zł.

Stąd łączne wydatki z tytułu realizacji ww. zadań w 2011r. – 386.973,63 zł.

W roku 2012.

1. Budowa wodociągu we wsi Sierakowice Prawe – kwota 25.000,00 zł,
2. Budowa wodociągu we wsi Balcerów – kwota 21.545,00 zł,
3. Budowa odcinka wodociągu w Mokra Lewa – kwota 74.815,00 zł,
4. Budowa wodociągu w Miedniewicach – kwota 11.193,00 zł,
5. Termomodernizacja budynku Szkoły Podstawowej w Dębowej Górze – kwota 345.404,00,
6. Zakup samochodu asenizacyjnego – kwota 109.962,00 zł

Stąd łączne wydatki z tytułu realizacji ww. zadań w 2012 r. – 587.919,00 zł.

Z powyższych ustaleń m.in. wynika, że badanym okresie nie wykorzystano łącznie 823.351,51 zł środków pochodzących tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska, mimo iż w latach 2011–2012 na zadania związane ochroną środowiska i gospodarki wodnej wydatkowano środki budżetowe w kwocie 974.892,63 zł.

(dowód: akta kontroli str. 107 – 109, 200, 205 – 214)

W sprawie przyczyn nie wykorzystania w poszczególnych latach badanego okresu środków z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska na wydatki związane z realizacją zadań z ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w sytuacji wydatkowania na te zadania innych środków własnych, w złożonym wyjaśnieniu Skarbnik Gminy podał m.in., że wykorzystano środki z dotacji Unii Europejskiej i środki własne Gminy. Wskazał ponadto, że nieprawidłowością ze strony Urzędu, było niedokonywanie we właściwym czasie korekt uchwał budżetowych i planów finansowych w poszczególnych latach, co bez kłopotu umożliwiłoby prawidłowe wykorzystanie w ramach środków własnych Gminy, środków pochodzących z opłat i kar środowiskowych. W tej sytuacji w przyszłości dolożymy należytej staranności,

aby wszystkie otrzymane środki z opłat i kar środowiskowych były w pełni wykorzystane, a także zgodnie z art. 403 ust. 2 Prawa ochrony środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 217 – 218)

Dokonano sprawdzenia 4 wybranych zamówień publicznych na wykonanie w 2010 r. zadań inwestycyjnych (budowy dwóch odcinków wodociągów, odbudowy istniejącego stawu, budowy chodnika) udzielonych przez Gminę w trybie przetargów nieograniczonych, sfinansowanych (w całości lub części) ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska (łącznie wartość dofinansowania 4 sprawdzanych zadań – 825.135,81 zł, co stanowiło 71,1% wydatkowanych ogółem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska w badanym okresie).

Z analizy przeprowadzonych postępowań m.in. wynika, że specyfikacje istotnych warunków zamówienia (siwz) spełniały wymagania art. 36 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁷. Z opracowanych siwz wynikało, że w opisie kryteriów wyboru oferty, w każdym postępowaniu przyjęto jedno kryterium – cena (100%). Ustalono, że spośród ważnych ofert wybrano oferty o najniższych cenach i z oferentami którzy zaproponowali najniższe ceny, zawarto umowy.

Zawarte umowy, były zgodne z wzorami umów stanowiących załączniki do siwz. Wykonawcy wnieśli zabezpieczenia należytego wykonania umów oraz udzielili gwarancji na wykonywane roboty. Umowy zawierały m.in. postanowienia o karach umownych, za nieterminowe wykonanie umowy, za zwłokę w usuwaniu wad i zerwanie umowy. Przeprowadzone postępowania zostały udokumentowane zgodnie z wymaganiami art. 96 Prawa zamówień publicznych. Roboty budowlane udzielonych zamówień przeprowadzone zostały na podstawie decyzji pozwolenia na budowę (w jednym przypadku na podstawie zgłoszenia), które zostały odebrane protokołami odbiorów końcowych.

(dowód: akta kontroli str. 201 – 202)

Ustalono, że w latach 2010 – 2011 w Gminie nie wystąpiła nadwyżka środków, o których mowa w art. 404 ust. 1 Prawa ochrony środowiska, tj. dochody z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4 – 6 ww. ustawy, nie były większe niż 10-krotność średniej krajowej dochodów dla gmin z roku poprzedniego przypadających na jednego mieszkańca, stąd nie powstała nadwyżka z tytułu tych dochodów, która winna być przekazana do właściwego wojewódzkiego funduszu.

Z wyliczeń tych nadwyżek, w oparciu o średnie krajowe dochodów gmin opublikowanych w obwieszczeniach Ministra Środowiska w Monitorze Polskim za 2010 r. i 2011 r.⁸, wynika, że nadwyżki te były następujące:

- za 2010 r. nadwyżka miała wartość ujemną (- 829.244,80 zł),
- za 2011 r. nadwyżka miała wartość ujemną (- 1.389.954,80 zł).

Za 2012 r. rozliczenie nadwyżki, zgodnie z art. 404 ust. 3 Prawa ochrony środowiska, nastąpi w terminie do dnia 15 sierpnia 2013 r.

Powyższe rozliczenie nadwyżki za 2010 r. było błędnie wykazane w załączniku nr 1 do sprawozdania o symbolu OŚ-4g za rok 2010. W pozycji 6 ww. załącznika pn. „Nadwyżka dochodów budżetu gminy z tytułu opłat i kar środowiskowych”, wykazana została kwota (- 918.007,30 zł), natomiast winna być wykazana kwota (-829.244,80 zł). Jednak powyższe błędne wyliczenie nadwyżki nie miało wpływu, na

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

⁸ M.P. z 2011 r., Nr 61, poz. 586 i M.P. z 2012 r., poz. 471.

ewentualny obowiązek przekazania nadwyżki na rzecz wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.
Sprawozdanie OŚ-4g za 2011 r., łącznie z załącznikiem nr 1, sporządzone zostało prawidłowo.

(dowód: akta kontroli str. 203 – 214)

Z wyjaśnienia przyczyny błędnego wykazania kwoty nadwyżki dochodów z tytułu opłat i kar środowiskowych w załączniku nr 1 do sprawozdania o symbolu OŚ-4g za rok 2010, złożonego przez Skarbnika Gminy wynika, że nieprawidłowość ta spowodowana była niezamierzonym błędem pracownika Referatu Finansowego, z powodu dużego nawału pracy.

(dowód: akta kontroli str. 217 – 218)

Rada Gminy do czasu niniejszej kontroli NIK, nie przyjęła uchwały określającej zasady udzielania dotacji celowych. Ustalono, że w badanym okresie do Urzędu nie wpłynął żaden wniosek o udzielenie dotacji celowej na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Gmina nie zawarła w ww. okresie żadnej umowy na udzielenie dotacji na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej z podmiotami niezaliczonych do sektora finansów publicznych, na podstawie przepisów art. 403 ust. 4 – 6 Prawa ochrony środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 203 – 204)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Sfinansowano część wydatków Gminy z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska, niezgodnie z art. 403 ust. 2 Prawa ochrony środowiska.
2. Nie wykorzystano w poszczególnych latach badanego okresu środków z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska na wydatki związane z realizacją zadań z ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w sytuacji wykorzystywania innych środków własnych na te zadania.
3. Nierzetelne sporządzenie załącznika nr 1 do sprawozdania o symbolu OŚ-4g za rok 2010.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki, w zbadanym obszarze.

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

Opis stanu
faktycznego

Na podstawie wniosków i decyzji na usunięcie drzew i krzewów z Referatu Rozwoju i Gospodarki Komunalnej Urzędu ustalono, że w badanym okresie wpłynęło ogółem 502 wnioski na usunięcie drzew i krzewów. Po rozpatrzeniu tych wniosków wydano ogółem 436 decyzji zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów. Spośród wydanych 436 decyzji, nie było żadnej decyzji nakazującej dokonania opłat za usunięcie drzew lub krzewów. Nie wydano żadnej decyzji wymierzającej kary administracyjnej za usunięcie drzew lub krzewów bez zezwolenia, zniszczenia terenów zielonych, czy zniszczenia drzew lub krzewów.

W wyniku dokonanego sprawdzenia 90 spraw dotyczących wydania 90 decyzji Wójta Gminy zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów (po 30 losowo wybranych spraw z 2010 r., 2011 r. i 2012 r.), ustalono:

- Złożone wnioski o usunięcie drzew lub krzewów spełniały wymagania art. 83 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁹, zwanej „ustawą o ochronie przyrody”. Wnioski składane były na formularzach opracowanych przez Urząd, które poza informacjami wymienionymi w ww. przepisie, zawierały również informację wnioskodawców, czy usunięcie drzew lub krzewów związane było z prowadzeniem działalności gospodarczej – wszystkie sprawdzone wnioski zawierały informację „NIE”. Do wniosków załączone były dokumenty potwierdzające, tytuły prawne wnioskodawców do władania nieruchomościami (wypisy z rejestru gruntów).
- Przeprowadzano oględziny w terenie, wnioskowanych do usunięcia drzew lub krzewów, które dokumentowane były protokołami oględzin. W protokołach tych zamieszczone były m.in. stwierdzenia, że w obrębie przeznaczonych do usunięcia drzew lub krzewów, nie stwierdzono występowania gatunków chronionych, zgodnie z wymogiem art. 83 ust. 2c ustawy o ochronie przyrody.
- W wydanych decyzjach na usunięcie drzew lub krzewów, nie ustalano opłat za usunięcie drzew lub krzewów, co było niezgodne z art. 84 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody. Natomiast ograniczano się tylko do orzeczenia, że opłat nie pobiera się na podstawie art. 86 ust. 1 (z wyszczególnieniem punktów od 1 do 13) ustawy o ochronie przyrody.
- Nie wydano żadnej decyzji zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów, którą uzależniono od przesadzenia lub zastąpienia ich innymi drzewami lub krzewami, w ilości nie mniejszej niż liczba usuniętych drzew lub krzewów (art. 83 ust. 3 ustawy o ochronie środowiska). W uzasadnieniach tych decyzji, brak było informacji, z których wynikałoby, że na terenie nieruchomości, z których usuwane były drzewa lub krzewy nie było możliwości dokonania tzw. nasadzeń zastępczych, np. z powodu rozbudowy budynku, na działce o małych wymiarach, lub dużej gęstości istniejących już nasadzeń.

W badanym okresie jako zasadę, stosowano nieustalenie w wydawanych decyzjach opłat za usunięcie drzew lub krzewów (niezgodne z art. 84 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody), tylko bezpośrednio przywoływano przepis art. 86 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody. Również nie wydano żadnej decyzji warunkowej uzależniających zezwolenie od przesadzenia drzew lub krzewów w miejsce wskazane przez wydającego zezwolenie albo zastąpienia ich innymi w liczbie nie mniejszej niż liczba usuniętych drzew lub krzewów (art. 83 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody), z odroczeniem opłaty na okres 3 lat (art. 84 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody), a po upływie 3 lat, jeżeli przesadzone lub posadzone drzewa lub krzewy zachowały żywotność, umorzenia naliczonych opłat (art. 84 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody), a w przypadku nie zachowania ich żywotności, wyegzekwowania naliczonej należności (art. 84 ust. 5a ustawy o ochronie przyrody).

(dowód: akta kontroli str. 110 – 120)

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

Z wyjaśnienia w ww. sprawach złożonego przez Zastępcę Wójta Gminy Izabelę Żaczekiewicz wynika, że powyższe nieprawidłowości spowodowane były chęcią usprawnienia procesu wydawania decyzji zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów, z powodu dużej ilości wydawanych decyzji oraz innych ważnych zadań przypisanych regulaminem organizacyjnym Referatowi Rozwoju i Gospodarki Komunalnej Urzędu. Z wyjaśnienia tego wynika również, że w najbliższym czasie ujawnione nieprawidłowości zostaną wyeliminowane, w tym już w toku niniejszej kontroli, we wszystkich wydawanych decyzjach były naliczane opłaty za usunięcie drzew i krzewów oraz wydane zezwolenia uzależnione zostały od tzw. nasadzeń zastępczych.

(dowód: akta kontroli str. 215 – 216)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nie ustalanie opłat za usunięcie drzew lub krzewów w wydanych decyzjach zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów.
2. Nie wydawanie decyzji warunkowych uzależniających zezwolenia usunięcia drzew od ich przesadzenia albo zastąpienia ich innymi, w liczbie nie mniejszej niż liczba usuniętych, z odroczeniem opłaty na okres 3 lat, a po upływie 3 lat, jeżeli przesadzone lub posadzone drzewa lub krzewy zachowały żywotność, umorzenia naliczonych opłat, a w przypadku nie zachowania ich żywotności, wyegzekwowania naliczonej należności.

Ocena częściowa

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

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

Opis stanu
faktycznego

W regulaminie organizacyjnym Urzędu nie uwzględniono stanowiska audytora wewnętrznego. Z uchwał budżetowych oraz sprawozdań z wykonania budżetu Gminy, m.in. wynika, że w badanym okresie planowane i wykonane roczne dochody oraz wydatki, nie przekraczały kwoty 40.000 tys. zł (planowane dochody: 2010 r. – 19.629 tys. zł, 2011 r. – 21.359 tys. zł, 2012 r. – 18.934 tys. zł, planowane wydatki: w 2010 r. – 23.689 tys. zł, w 2011 r. – 21.616 tys. zł, w 2012 r. – 18.397 tys. zł, wykonane dochody: w 2010 r. – 19.181 tys. zł, w 2011 r. – 19.988 tys. zł, w 2012 r. – 18.424 tys. zł, a wykonane wydatki: w 2010 r. – 22.772 tys. zł, w 2011 r. – 20.107 tys. zł i w 2012 r. – 17.111 tys. zł).

W związku z powyższym, na podstawie art. 274 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, Gmina nie była zobowiązana do prowadzenia audytu wewnętrznego.

Audytu wewnętrznego nie prowadzono, ponieważ Wójt Gminy do czasu niniejszej kontroli NIK, nie skorzystał z możliwości podjęcia decyzji wprowadzenia audytu wewnętrznego, na podstawie art. 274 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Ustalono, że do czasu niniejszej kontroli NIK, Wójt Gminy Skierniewice nie wydał zarządzenia, które formalnie wprowadzałoby kontrolę zarządczą w Urzędzie oraz określałoby ramy organizacyjne jej funkcjonowania, zapewniające realizację celów wymienionych w art. 68 ust. 2 ustawy o finansach publicznych (zgodność

działalności z przepisami prawa i procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania, wiarygodności sprawozdań, ochrony zasobów, przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania, efektywności i skuteczności przepływu informacji, zarządzania ryzykiem).

Stwierdzono, że Wójt Gminy w drodze 24 zarządzeń uregulował różne szczegółowe sprawy, związane z funkcjonowaniem Urzędu, poczynając od regulaminu organizacyjnego Urzędu, poprzez procedury kontroli finansowej, kończąc na zarządzeniu w sprawie wprowadzenia kodeksu etycznego pracowników Urzędu¹⁰. Brak było udokumentowanych działań kontroli zarządczej w sprawach objętych przedmiotem niniejszej kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str. 121 – 124)

Z wyjaśnienia w sprawie przyczyny nie wprowadzenia kontroli zarządczej w Urzędzie, złożonego przez Wójta Gminy wynika, że od pewnego czasu planowano zakup profesjonalnego programu komputerowego w zakresie kontroli zarządczej. Jednak z uwagi na jego wysoki koszt (ok. 35 tys. zł) oraz trudną sytuację budżetową, decyzję o zakupie tego programu i wdrożeniu, przesuwno w czasie. Jednak w chwili obecnej, wprowadzenie systemu kontroli zarządczej nie może być dalej odkładane, dlatego wydatek na zakup tego programu będzie potraktowany, jako pilny.

(dowód: akta kontroli str. 219 – 220)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Nie wprowadzono kontroli zarządczej w Urzędzie, czym naruszono art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki, w zbadanym 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 Kontroli¹¹, wnosi o:

1. Stosowanie właściwej klasyfikacji paragrafów dochodów z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska.
2. Pełne wykorzystywanie środków z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska oraz ich wykorzystanie zgodnie z art. 403 ust. 2 Prawa ochrony środowiska.
3. Rzetelne sporządzenie załącznika nr 1 do sprawozdań o symbolu OŚ-4g.
4. Ustalanie opłat za usunięcie drzew lub krzewów w wydawanych decyzjach zezwoleń oraz uzależnianie zezwoleń od zastąpienia usuniętych drzew lub krzewów innymi drzewami lub krzewami, z odroczeniem opłaty na okres 3 lat, a po upływie 3 lat, jeżeli posadzone drzewa lub krzewy zachowały żywotność,

¹⁰ Zarządzenie Nr 5/2012 Wójta Gminy Skierniewice z dnia 2 października 2012 r.

¹¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

umorzenia naliczonych opłat, a w przypadku nie zachowania ich żywotności, wyegzekwowania naliczonej należności.

5. Zapewnienie funkcjonowania w Urzędzie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, zgodnie z wymaganiem art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia.

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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
miejscowość

czerwca 2013 r.
data

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
Z up. Dyrektora

Kontroler

Lech Popławski
Główny Specjalista
Kontroli Państwowej

.....
podpis

Andrzej Cieniewski
Wicedyrektor

.....
podpis

