

Łódź, dnia czerwca 2009 r.



**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA W ŁODZI**

ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź 7
tel. 683-11-00 fax 683-11-29 skr. poczt. 243

**P/09/153
LLO-410-11-02/09**

P a n

Henryk GAJDA

Wójt Gminy Pabianice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Gminy w Pabianicach, zwanym dalej „Urzędem”, w ramach kontroli P/09/153 „Gromadzenie i podział środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska oraz gospodarowanie środkami powiatowych i gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej”, w latach 2007 – 2008.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 4 czerwca 2009 r. - Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Wójtowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Urzędu w zakresie gospodarowania środkami gminnego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, zwanego dalej „gminnym funduszem”, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości. Powyższą ocenę uzasadniają następujące ustalenia kontroli.

1. W latach 2007-2008 Urząd gromadził środki gminnego funduszu na wyodrębnionym rachunku bankowym, którego koszty prowadzenia pokrywano ze środków budżetu Gminy. Z tytułu lokat terminowych, chwilowo wolnych środków omawianego funduszu, uzyskano w ww. okresie przychody budżetowe w łącznej wysokości 117,7 tys. zł.

¹ Dz. U. z 2007r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

Przychody i wydatki tego funduszu ujmowano na kontach wydzielonej ewidencji księgowej. W okresie objętym kontrolą środki wydatkowane na cele i w wielkościach ustalonych w planie finansowym.

Dane zawarte w sprawozdaniach budżetowych z wykonania planu finansowego były zgodne z danymi zamieszczonymi w ewidencji księgowej.

Projekty przychodów i wydatków gminnego funduszu, stanowiące załączniki do projektów budżetu Gminy na 2007 r. i 2008 r. przedkładane były, zgodnie z art. 181 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych², radzie gminy w terminie do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy.

2. W analizowanym okresie przychody omawianego funduszu z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska, przekazywanych przez Urząd Marszałkowski w Łodzi, wyniosły w 2007 r. - 1.790,9 tys. zł a w 2008 r. - 822,2 tys. zł, co stanowiło w stosunku do planu odpowiednio: 298,5% i 48,4%.

Kontrola NIK ustaliła, że otrzymana w dniu 30 sierpnia 2007 r. kwota 841,8 tys. zł, jako „środki na FOŚ za lipiec 2007 r.”, stanowiła opłatę należną gminnemu funduszowi za I - III kwartał 2002 r., wniesioną za wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi przez działającą na terenie gminy Pabianice Grupową Oczyszczalnię Ścieków w Łodzi. Do czasu niniejszej kontroli NIK, Urząd nie podejmował udokumentowanych działań zmierzających do wyjaśnienia przyczyn tego opóźnienia. Według wyjaśnienia Skarbnika, Urząd Gminy w tej sprawie nie podejmował takich czynności, gdyż w latach poprzednich na konto gminnego funduszu przekazywano środki w różnych wysokościach, a Urząd Marszałkowski na kierowane (telefonicznie) zapytania informował, że nie jest zobowiązany do przedkładania dokumentów, na podstawie których dokonuje podziału wpływów z opłat.

W analizowanym okresie Urząd, stosownie do postanowień art. 404 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska³, przekazał do Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi nadwyżkę przychodów omawianego funduszu w łącznej wysokości 875,5 tys. zł.

Kwota tej nadwyżki została prawidłowo naliczona i w terminie przekazana.

3. NIK ocenia negatywnie realizację zadań Urzędu w zakresie wydawania zezwoleń na usuwanie drzew lub krzewów. Stwierdzono, iż Urząd wydając przedmiotowe zezwolenia nie przestrzegał obowiązujących procedur, określonych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960

² Dz. U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

³ Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm., zwana dalej „poś”

r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁴. W latach 2007–2008 wydano 165 zezwoleń (91 w 2007 r. i 74 w 2008 r.) na usuwanie drzew lub krzewów i we wszystkich przypadkach odstąpiono od wymierzania z tego tytułu opłaty, uznając że spełnione zostały przez wnioskodawców przesłanki zapisane w art. 86 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁵. Podejmowanie decyzji o zaniechaniu wymierzania opłat nie zostało właściwie udokumentowane i nie było poprzedzone oględzinami w terenie. W aktach spraw brak było jakichkolwiek dokumentów dotyczących ww. czynności, mimo iż w uzasadnieniu wydania zezwoleń powoływano się na ich przeprowadzanie. Wydanyymi zezwoleniami nie nakładano na posiadacza nieruchomości, obowiązku zastąpienia usuwanych drzew lub krzewów innymi, pomimo iż wnioskodawcy deklarowali dokonanie nasadzeń zastępczych.

W 2007 r. Kierownik Referatu Gospodarki Gruntami, Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu uprawniony, na podstawie upoważnienia Wójta Gminy z dnia 1 października 1990 r., do wydawania decyzji administracyjnych, po wydaniu 6 decyzji zezwalających na wycięcie drzew, niezasadnie zaprzestał ich wydawania, zastępując je tzw. „zezwoleńiami”, nie spełniającymi wymogów art. 107 kpa. Działanie takie – w ocenie NIK – narusza przepisy art. 67 kpa.

Na dokumentację w sprawie wydawania zezwoleń na wycięcie drzew lub krzewów składały się jedynie wniosek i „zezwoleńie”, a w nielicznych przypadkach również wyciągi z rejestru gruntów. Urząd przyjmował wnioski niekompletne, wg wzoru przez siebie opracowanego, w których wnioskodawcy nie podawali m.in. obwodów pni drzew do usunięcia, przeznaczenia terenu na którym rosną przedmiotowe drzewa lub tytułu prawnego władania nieruchomością, a przez to nie spełniających wymogów określonych w art. 83 ust. 4 uop.

4. W latach 2007 – 2008 w strukturze wydatków gminnego funduszu główną pozycję stanowiły wydatki poniesione na inwestycje (84,2% w 2007r. i 59,2% w 2008r.). Wśród realizowanych zadań inwestycyjnych dla dwóch w 2007 r. wyłoniono wykonawców w trybie przetargu nieograniczonego. W przypadku pozostałych zadań inwestycyjnych – jak stwierdzono w toku kontroli – wartość ich nie przekraczała kwoty, powyżej której należałoby stosować przy wyborze wykonawcy, procedury określone w ustawie Prawo zamówień publicznych.

⁴ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm., zwana dalej „kpa”

⁵ Dz. U. z 2004 r. Nr 98, poz. 880 ze zm., zwana dalej „uop”

W ocenie NIK, brak uregulowań wewnętrznych w sprawie udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nie przekraczającej wyrażonej w złotych równowartości 14.000 euro, może sprzyjać sytuacjom korupcyjnym. Przykładowo:

- propozycje wykonania usług wycięcia drzew i krzewów składane były potencjalnym wykonawcom w formie telefonicznej przez pracownika Urzędu, którego członek rodziny prowadził działalność gospodarczą świadczącą takie usługi,
- z naruszeniem przepisów § 6 instrukcji kancelaryjnej, stanowiącej załącznik nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1999r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych⁶ przyjmowane były oferty cenowe wykonawców usług, które nie podlegały rejestracji w rejestrze kancelaryjnym i nie zostały opatrzone datą wpływu,
- brak było udokumentowanego wyboru wykonawcy,
- spośród 14 rachunków i faktur za wycinkę drzew na kwotę 26.906,90 zł (nie licząc rachunków i faktur na kwotę 5.956,65 zł - za świadczenie usług podnośnikowych, związanych z wycinką drzew), firma należąca do członka rodziny pracownika Urzędu, wystawiła 12 rachunków i uzyskała zapłatę w wysokości 24.095 zł,
- wycinki drzew dokonywano bez pisemnych zleceń lub zamówień kontrasygnowanych przez Skarbnika Gminy,
- drewno pozyskane w wyniku wycinki drzew nie było zagospodarowywane przez Urząd – w okresie objętym kontrolą nie uzyskano żadnych wpływów z tego tytułu do budżetu Gminy. W jednym przypadku, 6 ściętych drzew, w tym 4 lip, przejęła firma dokonująca wycinki za cenę 300 zł, pomniejszając o tę kwotę wartość wykonanych usług (faktura wystawiona na kwotę 1.900 zł, przy wartości oferowanych usług w wysokości 2.200 zł). Dalsze 11 ściętych drzew pozostawiono nieodpłatnie do dyspozycji Zarządu LKS „Jutrzenka” w Bychlewie, który deklarował ich sprzedaż, a uzyskane przychody postanowił przeznaczyć na wyposażenie boiska sportowego.

Kontrola NIK ustaliła, że środki omawianego funduszu przeznaczono na zadanie, które nie było ujęte w katalogu zadań wyszczególnionych w art. 406 poś. Dotyczyło to przekazania w latach 2007-2008 przez Urząd Kołu Łowieckiemu „Złom” w Pabianicach środków w łącznej kwocie 13.759,88 zł na zakup 479 szt. bażantów i paszy dla zwierząt łownych. Zdaniem NIK, za gospodarkę łowiecką w obwodach łowieckich, zgodnie z art. 8

⁶ Dz. U. Nr 112, poz. 1319 ze zm.

ust. 1. ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie⁷, są odpowiedzialni dzierżawcy lub ich zarządcy.

5. W latach 2007–2008 Urząd bez zezwoleń Starosty Pabianickiego, wymaganych przepisami art. 90 uop, zlecił i sfinansował ze środków gminnego funduszu wycięcie 80 szt. drzew z nieruchomości będących własnością gminy, osób fizycznych i innych podmiotów, ponosząc z tego tytułu wydatek w łącznej wysokości 32.863,55 zł (11.755,95 zł w 2007r. i 21.107,60 zł). Kolejne 2.675 zł wydatkowano za frezowanie 10 pni po ściętych drzewach na terenie boiska sportowego Ludowego Klubu Sportowego „Jutrzenka” w Bychlewie.

Wycięcie tych drzew nie zostało poprzedzone udokumentowanymi oględzinami i wnioskami do Starosty Pabianickiego o wydanie zezwoleń na ich usunięcie.

Ponadto kontrola NIK ustaliła, że wycięcie 30 drzew, spośród 80 usuniętych bez zezwolenia, dokonano na nieruchomościach nie stanowiących własności Gminy oraz nie użytkowanych przez Gminę i podległe jej jednostki (1 klon w pasie drogowym drogi powiatowej, 1 dąb, 1 akacja i 1 topola na terenie 2 posesji osób fizycznych w Tereninie i w Świątnikach, 1 akacja i 1 buk na terenach użytkowanych przez LKS „Orzeł” w Piątkowisku oraz 11 drzew na terenach użytkowanych przez LKS „Jutrzenka” w Bychlewie, a także 1 klon, 1 modrzew i 11 akacji - na terenie Wiejskiego Ośrodka Zdrowia w Petrykozach - jednostka organizacyjna Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Pabianicach).

Prowadzona dokumentacja nie pozwala wyodrębnić poniesionych wydatków z gminnego funduszu na wycinkę tych drzew oraz na usługi związane z pracą sprzętu. Wymienione kluby sportowe posiadały osobowość prawną i ujęte były w ewidencji stowarzyszeń kultury fizycznej, prowadzonej przez Starostę Pabianickiego.

6. W okresie objętym kontrolą gospodarowanie środkami gminnego funduszu nie było przedmiotem kontroli zewnętrznych. Kontrola taka – jak stwierdzono w toku niniejszej kontroli NIK – była przeprowadzona w 2008 r. na polecenie Wójta Gminy.

Ponadto w ramach kontroli 5% wydatków w podległych jednostkach organizacyjnych, o których mowa w art. 187 ufp., skontrolowano wydatki inwestycyjne z gminnego funduszu poniesione na wykonanie kanalizacji sanitarnej w ul. Stadionowej w Piątkowisku. W wyniku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wykorzystania środków omawianego funduszu.

⁷ Dz. U. z 2005 Nr 127, poz. 1066 ze zm.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie działań zapewniających:

1. Prawidłowe wydawanie decyzji zezwalających na usuwanie drzew, zgodnie z procedurami określonych w ustawie - Kodeks postępowania administracyjnego.
2. Dokonywanie wycinki drzew na nieruchomościach stanowiących własność Gminy Pabianice, wyłącznie po uprzednim uzyskaniu zezwolenia Starosty Pabianickiego.
3. Przejrystość procedury dotyczącej wyboru wykonawców robót lub usług nie podlegających procedurze ustawy o zamówieniach publicznych (opracowanie procedur w tym zakresie).

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje od Pana Wójta w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Wójtowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Łodzi umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji o której wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.