



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi**

Łódź, dnia lipca 2009 r.

**Pan
Grzegorz Kępa
Wójt Gminy Bełchatów**

LLO-410-11-05/2009
P/09/153

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 Bełchatowie, 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 3 lipca 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 „funduszem”, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości. Powyższą ocenę uzasadniają poniższe ustalenia kontroli.

1. W latach 2007-2008 Urząd gromadził przychody gminnego funduszu zgodnie z art. 403 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska², zwanej dalej „poś”, na odrębnym rachunku bankowym. Środki omawianego funduszu w niewielkim stopniu wspomagały budżet Gminy - relacja wykonanych przychodów funduszu do dochodów

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

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

budżetu wyniosła w 2007 r. 5,3% i w 2008r. 6,3%. Przychody funduszu w 2007 r. wyniosły 1.036 tys. zł (254,5% planu), z tego 1.011 tys. zł z tytułu opłat przekazanych przez Urząd Marszałkowski w Łodzi i 25 tys. zł z tytułu odsetek bankowych, a w 2008 r. 1.309 tys. zł (294,2% planu) z tego: 1.237 tys. zł z Urzędu Marszałkowskiego, 66 tys. zł odsetek bankowych i 6 tys. zł z tytułu opłaty produktowej, przekazanej przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Na koniec 2007 r. i 2008 r. nie występowały należności i zobowiązania funduszu. W latach 2007-2008 nie wystąpiła nadwyżka przychodów funduszu, o której mowa w art. 404 ust. 1 poś.

W ocenie NIK, sprawozdania budżetowe (Rb-33, Rb-N i Rb-Z) i statystyczne (Oś-4g) z działalności funduszu w latach 2007-2008 sporządzone były rzetelnie, zawarte w nich dane były zgodne z danymi zawartymi w ewidencji księgowej. Uchybieniem było nieterminowe przekazanie sprawozdań Rb-33 za 2007 r. i za 2008 r. do RIO, z opóźnieniem do 5 dni wobec terminów określonych w załączniku nr 38 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej³. Pozostałe sprawozdania przekazano terminowo.

2. NIK ocenia pozytywnie działania Urzędu dotyczące opracowania i zatwierdzania planów finansowych gminnego funduszu. Projekt budżetu Gminy na 2007 r. i 2008 r., w tym projekty przychodów i wydatków funduszu, przedłożone zostały, zgodnie z art. 181 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁴, zwanej dalej „uofp”, Regionalnej Izbie Obrachunkowej celem zaopiniowania oraz Radzie Gminy, w terminie do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Projekty te uzyskały pozytywną opinię RIO.

Uchwały budżetowe wraz z zatwierdzonym planem finansowym funduszu były podawane do publicznej wiadomości, stosownie do dyspozycji art. 421 ust. 5 poś. Zmiany w planie Funduszu, wprowadzone przez Radę Gminy na wnioski Pana Wójta, były uzasadnione i uwarunkowane bieżącymi potrzebami i możliwościami.

3. NIK ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych uchybień, prowadzenie ewidencji księgowej środków omawianego funduszu.

Przychody i wydatki funduszu ewidencjonowano na wydzielonych kontach syntetycznych, z tym że konto 135 *rachunek bankowy funduszy specjalnych* prowadzono wspólnie ze środkami zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, a konta w zespole 8 prowadzono odrębnie dla tych funduszy. Wydatki ze środków funduszu ujmowano na

³ Dz. U. Nr 115, poz. 781, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2005 r., Nr 249, poz. 2104, ze zm.

koncie 135 bezpośrednio w korespondencji z kontem 853, pomijając konta rozrachunkowe, co naruszało przepis art. 17 ust. 1 pkt 2 uofp; obowiązek ujmowania wszystkich etapów rozliczeń poprzedzających płatność wydatków ustalony został również w punkcie 16 zasad rachunkowości wprowadzonych zarządzeniem Wójta Gminy z dnia 23 grudnia 2002 r. Regulowanie zobowiązań niezwłocznie po ich zaciągnięciu, na co wskazała w wyjaśnieniu Skarbnik Gminy, nie może być powodem odstąpienia od ujmowania w ewidencji wszystkich etapów rozliczeń poprzedzających płatność. Od 2009 r. konta rozrachunkowe w powyższych księgowaniach są uwzględniane.

W zapisach księgowych przychodów gminnego funduszu stwierdzono występowanie opisów operacji niezgodnych ze stanem faktycznym. I tak np. w 2007 r. przelew środków w kwocie 1.283,70 zł, z Urzędu Marszałkowskiego z dnia 25 kwietnia 2007 r., opisano na kontach syntetycznych jako „środki na FŚS”, natomiast w ewidencji analitycznej („Karta przychodów”) przelew ten opisano prawidłowo, kolejny przypadek w 2008 r. dotyczył 3 przelewów na łączną kwotę 759.094,47 zł (spośród 10 dokonanych) z Urzędu Marszałkowskiego, które w ewidencji analitycznej opisano jako „przekazanie środków z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska w Łodzi”. Powyższe uchybienia nie skutkowały nieprawidłowościami w sprawozdawczości, a ich przyczyną, jak wyjaśniła Skarbnik Gminy, były omyłki pisarskie.

4. W analizowanym okresie w Urzędzie obowiązywały wewnętrzne uregulowania w zakresie rachunkowości i kontroli finansowej, które nie były na bieżąco aktualizowane.

Urząd posiadał ustalone w 2002 r. zasady rachunkowości, w tym m.in. zakładowy plan kont oraz instrukcję sporządzania, obiegu i kontroli dowodów księgowych. Zasady rachunkowości nie były na bieżąco aktualizowane, co naruszało dyspozycję art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵, zwanej dalej „uor”.

Zakładowy plan kont nie został dostosowany do dnia 31 października 2006 roku do zasad rachunkowości określonych w przepisach rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych⁶, stosownie do § 21 ww. rozporządzenia. Odpowiedniej aktualizacji dokonano dopiero z dniem 31 grudnia 2008 r. w wyniku realizacji wniosku pokontrolnego RIO z dnia 14 listopada 2008 r.

⁵ Dz. U. z 2002 r., Nr 76, poz. 694, ze zm.

⁶ Dz. U. Nr 142, poz. 1020, ze zm.

W treści instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dowodów księgowych przywołane są nieaktualne już przepisy ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2002⁷, która wygasła z dniem 31 grudnia 2003 r. oraz ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych⁸, która utraciła moc z dniem 1 stycznia 2006 r., a także nieaktualnych rozporządzeń Ministra Finansów wydanych na jej podstawie. Skutkiem nieaktualizowania ww. instrukcji widnieje w niej m.in. obowiązek sporządzania sprawozdania Rb-32 z wykonania planów finansowych środków specjalnych jednostek budżetowych, które nie występuje w obecnie obowiązującym rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, nie uwzględnia ona natomiast obowiązku sporządzania sprawozdań Rb-UZ i Rb-UN, wynikającego z § 4 pkt 2 litera a ww. rozporządzenia (sprawozdania Rb-UZ i Rb-UN za 2008 r. sporządzono i przekazano do RIO terminowo); nieaktualne są określone w instrukcji niektóre terminy przekazywania sprawozdań. Nie aktualizowano wykazu osób upoważnionych do sprawdzania dokumentów pod względem merytorycznym, m.in. występują w nim osoby niepracujące już w Urzędzie.

Urząd posiadał, wymagane przepisem art. 47 ust. 3 ufp, procedury kontroli finansowej, które również nie były aktualizowane. W „Zasadach przeprowadzania kontroli wydatków w nadzorowanych jednostkach” z 2003 r., w „Procedurach kontroli – zasadach wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych” i w „Procedurach kontroli finansowej w Urzędzie” z 2004 r., a także w „Instrukcji kasowej” z 2002 r. przywołane były nieaktualne już przepisy ustawy o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998 r. „Procedury kontroli finansowej w Urzędzie” opracowano w oparciu o standardy kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych zawartych w komunikacie nr 1 Ministerstwa Finansów z dnia 30 stycznia 2003 r. w sprawie ogłoszenia „Standardów kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych”⁹ – uchylonych z dniem 30.06.2006 r.

Przyczyną nieaktualizowania dokumentacji określającej procedury kontroli – jak wskazał Pan Wójt w wyjaśnieniu – był *„nawał pracy związany z załatwianiem licznych spraw bieżących”*. NIK przyjmuje do wiadomości zobowiązanie Pana Wójta - o niezwłocznym podjęciu działań w celu aktualizacji ww. dokumentacji.

5. Środki gminnego funduszu w kwocie ogółem 740,8 tys. zł (w tym 313,9 tys. zł w 2007 r. i 426,9 tys. zł w 2008 r.) wydatkowano na zadania ujęte w planie finansowym

⁷ Dz. U. nr 150, poz. 983 ze zm.

⁸ (Dz. U. z 2003 r., nr 15, poz. 148, ze zm.

⁹ Dz. Urz. MF nr 3 poz. 13

i mieszczące się w katalogu zadań określonych w art. 406 ust. 1 poś. Na zadania inwestycyjne służące ochronie środowiska wydatkowano łącznie 559 tys. zł, co stanowi 75,4 % ogółem poniesionych wydatków.

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych¹⁰, zwanej dalej „pzp”, udzielono w trybie przetargu nieograniczonego trzech zamówień publicznych na realizację zadań inwestycyjnych, o łącznej wartości 447,2 tys. zł, w tym 399 tys. zł ze środków funduszu. Wartość pozostałych zadań inwestycyjnych finansowanych ze środków funduszu nie skutkowała obowiązkiem stosowania przepisów ww. ustawy. Efektem rzeczowym tych wydatków była m.in. budowa sieci kanalizacyjnej w Zawadach i Emilinie, termomodernizacja DPS w Niedyszynie, modernizacja ujęć wody, a także rozbudowa sieci wodociągowych.

6. NIK ocenia negatywnie realizację zadań Urzędu w zakresie wydawania zezwoleń na usuwanie drzew lub krzewów, z powodu nieprzeprowadzania wizji terenowych miejsc posadowienia drzew przewidzianych do ich usunięcia.

Rejestr spraw dotyczących usuwania drzew lub krzewów prowadzony był zgodnie ze wzorem określonym instrukcją kancelaryjną dla organów gmin i związków międzygminnych, wprowadzoną Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1999 r.¹¹. We wnioskach składanych przez Zarządy Dróg oraz Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad o usunięcie drzew z pasa drogowego, wskazywano szczegółową lokalizację drzew. Do pozostałych wniosków pracownik Urzędu załączał wypisy z rejestru gruntów i mapy z zaznaczonym położeniem drzew wnioskowanych do usunięcia.

W okresie objętym kontrolą wpłynęło 239 wniosków o usunięcie drzew, z tego 114 w 2007 r. i 125 w 2008 r. Wydano 243 zezwolenia, w tym 10 dotyczyło wniosków złożonych w 2006 r., udzielono jednej odmowy.

Analiza kontrolna wniosków i zezwoleń wydanych w okresie lat 2007-2008 wykazała, że:

- w jednym wniosku nie podano przeznaczenia terenu, na którym rośnie drzewo, co jest wymagane przepisem art. 83 ust. 4 pkt 5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (zwanej dalej „uop”)¹². Brak ten został uzupełniony przez Urząd w oparciu o wypis z ewidencji gruntów. W 41 wnioskach brak było terminu zamierzonego usunięcia drzewa, co jest wymagane przepisem art. 83 ust. 4 pkt 6 uop.

¹⁰ Dz. U. z 2007r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.

¹¹ Dz. U. Nr 112 poz. 1319 ze zm.

¹² Dz. U. Nr 92, poz. 880, ze zm.

- w jednej decyzji opłatę za usunięcie drzew naliczono Urzędowi Miasta Bełchatów za usunięcie 2 drzew rosnących w pasie drogi oraz zwolniono z obowiązku uiszczenia opłaty na podstawie art. 86 ust. 1 pkt 10, pod warunkiem dokonania nasadzeń zamiennych w terminie do 31 grudnia 2009 r. Opłatę tą naliczono zgodnie z przepisami Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 13 października 2004 r. w sprawie stawek opłat dla poszczególnych rodzajów i gatunków drzew¹³ oraz Obwieszczenia Ministra Środowiska z dnia 16 października 2007 r. w sprawie stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów oraz kar za zniszczenie zieleni na rok 2008¹⁴. W przypadku pozostałych zezwoleń zwalniano wnioskodawców z wniesienia opłat za usunięcie drzew na podstawie przepisów art. 86 ust. 1 uoop, nie naliczano opłat i nie zobowiązywano wnioskodawców do dokonywania nasadzeń zamiennych.
 - w jednym wniosku, złożonym przez użytkownika nieruchomości, nie podano imienia, nazwiska i adresu jej właściciela, co jest wymagane przepisem art. 83 ust. 4 pkt 1 uoop oraz nie załączono wymaganej przepisem art. 83 ust. 1 uoop zgody właściciela na usunięcie drzewa. Urząd po prawidłowo przeprowadzonym postępowaniu, w którego toku dokonano oględzin i ustalono, że właściciele nie żyją, odmówił udzielenia zezwolenia, a także poinformował wnioskodawcę o konieczności przeprowadzenia sprawy spadkowej oraz o wysokości kary (127 tys. zł), jaka grozi za wycięcie drzewa bez zezwolenia. W pozostałych postępowaniach nie przeprowadzano oględzin, do których zobowiązany jest organ administracji publicznej przepisem art. 85 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁵. W sprawie przyczyn niedokonywania oględzin drzew Pan Wójt m.in. wyjaśnił, że cyt. „...inspektor ds. Ochrony Środowiska analizuje zawsze zasadność wycinki drzew i trudno odmówić wnioskodawcy zasadności wniosku, gdyż zgoda Wójta dotyczy drzew na terenie gospodarstwa, które bądź utrudniają wykonywanie prac polowych, bądź są zagrożeniem...”. NIK przyjmując powyższe wyjaśnienie zauważa jednak, iż obowiązek wykonywania powyższych czynności wynika z przepisów prawa.
7. Kwoty środków publicznych zgromadzonych przez Gminę oraz wydatków i rozchodów środków publicznych w latach 2006 – 2008 nie spowodowały powstania obowiązku prowadzenia w Gminie audytu wewnętrznego¹⁶. W strukturze organizacyjnej Urzędu nie

¹³ Dz. U. nr 228, poz. 2306, ze zm.

¹⁴ M.P. nr 77, poz. 828

¹⁵ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm., zwana dalej „kpa”

¹⁶ rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24 czerwca 2006r. w sprawie kwot, których przekroczenie powoduje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych (Dz. U. nr 112 poz. 763)

występuje stanowisko ds. kontroli wewnętrznej, co Pan Wójt wyjaśnił zbyt wysokimi kosztami zatrudnienia na tym stanowisku w stosunku do wielkości budżetu. Gospodarowanie środkami funduszu nie było w analizowanym okresie przedmiotem kontroli Komisji Rewizyjnej Rady Gminy, a także kontroli zewnętrznych.

Przedstawiając powyższe uwagi i oceny Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie działań w zakresie:

- dokonywania opisów operacji gospodarczych w zapisach księgowych zgodnie ze stanem faktycznym,
- dokonania aktualizacji procedur kontroli finansowej,
- przyjmowania kompletnych wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów i wydawania zezwoleń po przeprowadzeniu oględzin na podstawie art. 85 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego.

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.