



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ-4114-001-05/2014

I/14/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin

T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66

lsz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli.

Numer i tytuł kontroli	I/14/001 – Finansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej przez gminy województwa zachodniopomorskiego środkami pochodzącymi z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli ¹ Delegatura w Szczecinie
Kontroler	Danuta Laskowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87941 z dnia 18.02.2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Szczecinek, Plac Wolności 13, 78-400 Szczecinek.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jerzy Hardie-Douglas, Burmistrz Miasta Szczecinek. (dowód: akta kontroli str.3)

II. Ocena kontrolowanej działalności.

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości² działalność Urzędu Miasta Szczecinek³ w zakresie wykorzystania środków finansowych pochodzących z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska w latach 2011–2013.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę powyższą uzasadnia m.in.:

- wydatkowanie środków finansowych uzyskanych z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej,
- prawidłowe udzielenie zamówień publicznych na zadania finansowane i współfinansowane środkami pochodzącymi z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska,
- prawidłowe prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach o udzielanie zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- nieujęcia w ewidencji księgowej w latach 2011-2012 naliczonych i odroczonych opłat i kar administracyjnych w łącznej kwocie 2.917.482,84 zł na koncie 840 „Rezerwy i rozliczenia międzyokresowe przychodów”, co stanowiło naruszenie art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴ i przyjętej polityki rachunkowości Urzędu⁵,

¹ Zwana dalej „NIK”.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Zwany dalej „Urzędem”

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm. – zwana dalej „ustawą o rachunkowości”.

⁵ Wprowadzonej zarządzeniem Nr 77/2011 Burmistrza Miasta Szczecinek z dnia 3 czerwca 2011 r. w sprawie ustalenia zasad rachunkowości w Urzędzie Miasta Szczecinek.

- nieprzeprowadzenia w latach 2011-2012 audytu wewnętrznego, co stanowiło naruszenie art. 274 ust. 3 w związku z art. 276 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego.

1. Przygotowanie organizacyjne Urzędu do realizacji zadań w zakresie finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz udzielania zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów.

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie w Urzędzie wyznaczono komórkę organizacyjną oraz pracowników odpowiedzialnych za realizację zadań związanych z ochroną środowiska i gospodarki wodnej oraz wydawaniem zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów. W strukturze organizacyjnej Urzędu (zgodnie z zarządzeniem nr 100/10 Burmistrza Miasta Szczecinka z dnia 15.12.2010 r. w sprawie zmian do regulaminu organizacyjnego) wydzielony został Referat Ochrony Środowiska⁷. Do jego zadań należało m.in.: wydawanie decyzji administracyjnych i postanowień z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz wydawanie zezwoleń i postanowień na usuwanie drzew i krzewów.

(dowód: akta kontroli str. 4-6, 7-14)

Zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowane były przez 2 pracowników Referatu (tj. kierownika i inspektora), którzy posiadali wykształcenie odpowiadające realizowanym obowiązkom.

Kierownik Referatu, upoważniony został przez Burmistrza Miasta do wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych, postanowień oraz prowadzenia postępowań wynikających m.in. z ustawy z dnia 27 kwietnia 2011 r. Prawo ochrony środowiska⁸ oraz z ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁹.

W okresie objętym kontrolą pracownicy wykonujący zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej podnosili swoje kwalifikacje zawodowe, uczestniczyli w szkoleniach i seminarium.

(dowód: akta kontroli str. 15-17)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

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

Opis stanu faktycznego

Zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowane przez Urząd w latach 2011–2013, ze środków pochodzących z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska, były ujmowane w uchwałach budżetowych i planach finansowych na dany rok, w sposób umożliwiający ustalenie kwot wpływu tych środków oraz wysokość środków wydatkowanych na ww. zadania.

(dowód: akta kontroli str. 18-29)

Uzyskane w latach 2011-2013 dochody z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska, przekazane przez Marszałka Województwa

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm. – zwana dalej „ufp”.

⁷ Zwany dalej „Referatem”

⁸ Dz. U. z 2013 r., poz., 1232 ze zm. - zwana dalej „Poś”.

⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 627 ze zm. - zwana dalej „uop”.

Zachodniopomorskiego, wynosiły ogółem 2.733.146,83 zł, odpowiednio: 1.034.451,27 zł w 2011 r., 1.101.985,62 zł w 2012 r. i 596.709,94 zł w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 30-38)

Ewidencja księgowa środków z opłat i kar, określonych w art. 402 ust. 4 i 6 Poś oraz wydatków środków otrzymanych z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska była prowadzona prawidłowo.

Ww. środki ujmowano zgodnie z klasyfikacją dochodów określoną w § 1 pkt. 1, 2 i 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹⁰. Środki te ewidencjonowane były po stronie Wn konta 130 „Rozliczenia bieżące jednostki” w korespondencji z kontem Ma 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych”, zgodnie z polityką rachunkowości Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 39-43, 45-66)

Szczegółowym badaniem objęto wydatki na łączną kwotę 568.617,46 zł (co stanowiło 20,8% badanych wydatków ogółem). Wszystkie zbadane wydatki zostały poprawnie ujęte w księgach rachunkowych Urzędu, w odpowiednich rozdziałach i paragrafach podziałki klasyfikacji budżetowej, w sposób odpowiadający przepisom określonym w rozporządzeniu w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków.

Zrealizowane wydatki budżetowe ujmowane były po stronie Ma konta 130, w korespondencji z kontami zespołu 2 „Rozrachunki i rozliczenia”, zgodnie z polityką rachunkowości Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 44-66)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

W latach 2011-2012 w ewidencji księgowej Urzędu na koncie 840 „Rezerwy i rozliczenia międzyokresowe przychodów” nie ujęto naliczonych i odroczonej opłat i kar w łącznej kwocie 2.917.482,84 zł, określonych w art. 402 ust. 5 Poś, z tego:

- w 2011 r. - 392.615,36 zł z tytułu naliczonych i odroczonej na okres 3 lat kar administracyjnych (na podstawie decyzji nr: OŚ.6131.18.5.2011 z 21.04.2011 r. i OŚ.6131.35.5.2011 z 17.05.2011 r.) oraz 492.457,95 zł z tytułu naliczonych i odroczonej na okres 3 lat opłat za usunięcie drzew (na podstawie decyzji nr: OŚ.6131.117.2011 z 8.07.2011 r. i OŚ.6131.122.2011 z 22.07.2011 r.);
- w 2012 r. - 2.032.409,53 zł z tytułu naliczonych i odroczonej na okres 3 lat opłat za usunięcie drzew (na podstawie decyzji nr: OŚ.6131.17.2012 z 10.02.2012 r. i OŚ.61.31.207.2012 z 11.10.2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 45-66, 141-198)

Przepis art. 6 ust.1 ustawy o rachunkowości stanowi, że w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty.

W przyjętej w Urzędzie polityce rachunkowości wprowadzono konto 840 „Rezerwy i rozliczenia międzyokresowe przychodów”, które służy do ewidencji przychodów zaliczanych do przyszłych okresów.

(dowód: akta kontroli str. 45-66)

¹⁰ Dz. U. Nr 38, poz. 207 ze zm. - zwane dalej „Rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków”.

Grzegorz Kołomycki - Skarbnik Miasta wyjaśnił: *W ewidencji księgowej Urzędu na koncie 840 „ Rezerwy i rozliczenia międzyokresowe przychodów”, ewidencjonowane są przychody przyszłych okresów, które uznaje się za pewne lub bardzo prawdopodobne do uzyskania. Konto 840 jest kontem bilansowym i ma swoje odzwierciedlenie w bilansie jednostki samorządu terytorialnego. W wymienionych decyzjach, ustalone opłaty odroczone zostały na okres 3 lat. W decyzjach zostały postawione warunki do wykonania aby kara została w okresie odroczenia umorzona. Osoby fizyczne i instytucje, które otrzymały ww. decyzje, są bardzo zainteresowane spełnieniem postanowionych w nich warunków, ponieważ spełnienie tych warunków jest wielokrotnie tańsze niż uiszczenie nałożonych kar lub opłat. Tak więc uzyskanie przyszłych przychodów z ww. decyzji Burmistrza Miasta jest bardzo mało prawdopodobne i uważam, że nie powinny być ujmowane na koncie 840, które później ma odzwierciedlenie w bilansie jednostki samorządu terytorialnego. Bilans jednostki samorządu terytorialnego powinien zawierać rzeczywisty, pełny i bardzo prawdopodobny obraz operacji gospodarczych. Informuję, że na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat nie wpłynęły do budżetu miasta Szczecinek, żadne przychody z decyzji wydanych przez Burmistrza Miasta z zakresu ww. spraw.*

(dowód: akta kontroli str.199-200)

Na podstawie art. 40 ufp jednostki sektora finansów publicznych zobowiązane są do prowadzenia rachunkowości zgodnie z przepisami o rachunkowości, z uwzględnieniem zasad określonych w ufp.

Minister Finansów, na podstawie art. 40 ust. 4 ufp, określi w rozporządzeniu 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 Polskiej¹¹ - zkładowy plan kont dla jednostek budżetowych (w załączniku nr 3), który Urząd był zobowiązany stosować.

Zgodnie z załącznikiem nr 3 konto 840 służy do ewidencji przychodów zaliczanych do przyszłych okresów oraz innych rozliczeń międzyokresowych i rezerw. Na stronie Ma konta 840 ujmuje się utworzenie i zwiększenie rezerwy, a na stronie Wn - ich zmniejszenie lub rozwiązanie. Na stronie Ma konta 840 ujmuje się również powstanie i zwiększenia rozliczeń międzyokresowych przychodów, a na stronie Wn - ich rozliczenie poprzez zaliczenie ich do przychodów roku obrotowego lub zysków nadzwyczajnych.

Ewidencja szczegółowa prowadzona do konta 840 powinna zapewnić możliwość ustalenia stanu: rezerwy oraz przyczyn jej zwiększeń i zmniejszeń oraz rozliczeń międzyokresowych przychodów z poszczególnych tytułów oraz przyczyn ich zwiększeń i zmniejszeń.

Ocena cząstkowa

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

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. W latach 2011-2013 na zadania określone w art. 403 ust. 2 Poś, Urząd wydatkował łącznie 3.473.312 zł, w tym 375.875 zł w ramach dotacji

¹¹ Dz. U. Nr 2013, poz. 289 j.t.

z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Szczecinie¹² oraz 364.290 zł z budżetu gminy.

Ze środków pochodzących z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska Urząd wydatkował łącznie 2.733.147 zł (odpowiednio: 1.034.451 zł w 2011 r., 1.101.986 zł w 2012 r. i 596.710 zł w 2013 r.), co stanowiło 100% środków pochodzących z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska (w tym opłat i kar za usuwanie drzew i krzewów). Poniesione wydatki były zgodne z zadaniami określonymi w uchwałach budżetowych na poszczególne lata.

(dowód: akta kontroli str. 67-70)

Środki uzyskane z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska oraz dotacji z WFOŚiGW zostały wydatkowane na następujące zadania:

- 1) Ochrona wód - 944.394,71 zł (co odpowiadało 34,6% otrzymanych środków), w tym na: natlenianie jeziora Trzeciecko 343.146,48 zł, zarybianie jeziora – 249.851 zł, analizy i ekspertyzy wód jeziora – 128.499 zł oraz dopłatę do zadania inwestycyjnego związanego z podczyszczaniem wód deszczowych odprowadzonych do jeziora – 222.898,23 zł (w 2012 r).
- 2) Gospodarka odpadami – 113.533,29 zł (4,1%), w tym na: utrzymanie porządku i czystości (w tym odpady wielkogabarytowe) - 99.050,29 zł i akcje społeczne m.in. „Sprzątanie świata” - 14.483 zł.
- 3) Ochrona powietrza - 59.009 zł (2,1%) – corocznie na badanie emisji formaldehydu.
- 4) Edukacja ekologiczna - 59.040 zł (2,2%) w 2011 r. na budowę ścieżki edukacyjno-przyrodniczej (w tym 29.520 zł stanowiły środki otrzymane z WFOŚiGW przyznane w formie dotacji).
- 5) Ochronę przyrody – 1.557.150 zł (57%), z tego:
 - 1.317.500 zł na utrzymanie zieleni w mieście oraz parku miejskim (zakres zadań związanych z utrzymaniem zieleni i parku miejskiego, na podstawie zarządzeń Burmistrza powierzana corocznie do wykonania Przedsiębiorstwu Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Szczecinku¹³, w której wszystkie udziały posiadało Miasto. Za wykonane usługi Urząd zobowiązał się do wniesienia dopłaty do spółki w wysokości ustalonej uchwałą Zgromadzenia Wspólników PGK, tj. kwoty 388.000 zł w 2011 r., 472.000 zł w 2012 r. i 457.000 zł w 2013 r.),
 - 49.135 zł w 2011 r. na zapewnienie opieki nad bezdomnymi zwierzętami domowymi z terenu miasta Szczecinka (realizacja zadania powierzono PGK na podstawie zarządzenia nr 110/10 Burmistrza Miasta Szczecinka z 31.12.2010 r.),
 - 35.791,20 zł na usuwanie azbestu etap I (kwota w całości zrefundowana środkami dotacji z WFOŚiGW),
 - 154.724 zł na inne przedsięwzięcia związane z ochroną przyrody, tj. walkę ze szkodnikami drzew.

(dowód: akta kontroli str. 70-121, 120A-121A)

3.2. W latach 2011–2013 Urząd, zgodnie z art. 404 ust.1 Poś, nie był zobowiązany do przekazania nadwyżki z tytułu dochodów uzyskanych z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska. Dochody z tytułu ww. opłat i kar nie przekraczały 10-krotności średniej krajowej dochodów z roku poprzedniego przypadającej na jednego mieszkańca.

(dowód: akta kontroli str. 127)

¹² Zwany dalej „WFOŚiGW”, z tego: w 2011 r. – 110.000 zł, w 2012 r. – 135.000 zł i w 2013 r. – 130.875 zł.

¹³ Zwanej dalej „PGK”

3.3. W latach 2011-2013 Urząd przeprowadził 4 postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na kwotę 599,567,05 zł, 3 postępowania w trybie zamówienia z wolnej ręki na kwotę 719.650 zł oraz 44 postępowania na kwotę 676.358,80 zł, w trybie wewnętrznej procedury realizacji wydatków o wartości szacunkowej poniżej 14.000 euro, (tj. poprzez analizę rynku lub rokowania)¹⁴.

(dowód: akta kontroli str.129, 201-205)

Badanie kontrolnym objęto 3 postępowania o udzielenie zamówień publicznych, finansowanych i współfinansowanych środkami pochodzącymi z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska, tj. na:

- realizację zadania związanego z „Rewitalizacją jeziora Trzesiecko”. Przetarg przeprowadzony był w trybie art. 67 ust. 1 pkt b ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁵. Zamówienie udzielone zostało z przyczyn związanych z ochroną praw wyłączności, a do negocjacji zaproszony był wykonawca, który spełniał warunki art. 22 ust. 1 pzp. Poszczególne zamówienia sfinansowane zostały z następujących źródeł: 20.000 zł z budżetu Miasta, 90.000 zł dotacja z WFOŚiGW oraz 389.650 zł ze środków pochodzących z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska (z tego: 125.000 zł w 2011 r, 129.850 zł w 2012 r. i 134.800 zł w 2013 r.). W wyniku realizacji przedsięwzięcia osiągnięto zaplanowany efekt ekologiczny w postaci polepszenia stanu wód jeziora Trzesiecko, poprzez wytrącanie z toni wodnej fosforanów.

(dowód: akta kontroli str. 206-208)

- dostawę loco Szczecinek i przygotowanie do rozładunku materiału zarybieniowego w kwocie 93.364,48 zł. Zamówienie udzielono w trybie przetargu nieograniczonego, zgodnie z warunkami określonymi w art. 39-44 pzp. W wyniku podjętego działania wprowadzono do jeziora Trzesiecko gatunki ryb objętych ochroną oraz polepszo stan wód jeziora.

(dowód: akta kontroli str. 209-228)

- zbiórkę odpadów wielkogabarytowych w 2012 r. w kwocie 54.500 zł brutto. Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, przeprowadzono w trybie negocjacji, na podstawie zarządzenia nr 93/09 Burmistrza Miasta z 16.07.2009 r. Wartość zamówienia nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14.000 zł.

(dowód: akta kontroli str. 230-238)

Objęte badaniem postępowania prowadzone były w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej konkurencji. Zamawiający dopełnił obowiązek zamieszczenia ogłoszenia o postępowaniu oraz o udzieleniu zamówienia. Udzielanie zamówień następowało z uwzględnieniem zasady wyboru najkorzystniejszej oferty, zgodnie z kryteriami wyboru określonymi w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. W prowadzonych postępowaniach przestrzegano zasad udzielania zamówień publicznych określonych w pzp. Badane postępowania przetargowe zostały prawidłowo udokumentowane.

(dowód: akta kontroli str.206-238)

3.4. W latach 2011–2013 Gmina nie udzieliła dotacji celowej, na podstawie art. 403 ust. 4-5 Poś, na finansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

(dowód: akta kontroli str. 128-130)

¹⁴ Określona zarządzeniem nr 93/09 Burmistrza Miasta Szczecinek z 16 lipca 2009 r.

¹⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm. – zwana dalej „pzp”.

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

Urząd w rocznych sprawozdaniach z gospodarowania dochodami budżetu gminy pochodzącymi z opłat i kar środowiskowych przeznaczonymi na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej (OŚ-4g) w wierszu 6 „inne wpływy” ujął kwoty dotacji rozlicznych z WFOŚiGW (odpowiednio: w 2011 r. – 110.000 zł, w 2012 r. – 135.000 zł i 2013 r. – 130.875 zł), zawyżając wpływy z opłat i kar środowiskowych w poszczególnych okresach sprawozdawczych.

Dotacje z WFOŚiGW nie stanowią opłat i kar środowiskowych w rozumieniu przepisów Poś.

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

Ocena częściowa

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

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

*Opis stanu
faktycznego*

4.1. W latach 2011-2013 Urząd nie uzyskał dochodów z tytułu opłat i kar za udzielenie zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów określonych w art. 84 ust. 2 uop.

(dowód: akta kontroli str. 130)

W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęło łącznie 520 wniosków o usunięcie drzew lub krzewów, z tego: 158 wniosków w 2011 r., 171 wniosków w 2012 r. i 191 wniosków w 2013 r.

Objęte badaniem 30 losowo wybranych wniosków (po 10 z każdego roku) zawierało elementy określone w art. 83 ust. 4 uop.

(dowód: akta kontroli str. 131-140)

W okresie objętym kontrolą Burmistrz wydał 520 zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów, z tego:

- w 2011 r. – 160 zezwoleń, w tym 156 - na podstawie art. 86 ust. 1 uop; 2 - na podstawie art. 84 ust. 4 i 5 uop;
- w 2012 r. – 171 zezwoleń, w tym 169 - na podstawie art. 86 ust.1 uop oraz 2 - na podstawie art. 84 ust. 4 i 5 uop;
- w 2013 r. – 191 zezwoleń - na podstawie art. 86 ust. 1 uop.

(dowód: akta kontroli str. 131-133)

W badanym okresie Burmistrz naliczył opłaty z tytułu wycinki drzew w 4 decyzjach, zgodnie z art. 84 i 85 uop., z tego:

- w 2011 r. – 2 decyzje nr: OŚ.6131.117.2011 z 8.07.2011 r. i OŚ.6131.122.2011 z 22.07.2011 r., w których określono opłatę za wycinkę 15 drzew w kwocie 465.564,29 zł oraz za wycinkę 4 drzew w kwocie 28.893,66 zł. Termin usunięcia drzew ustalono w ww. decyzjach do 30.12.2012 r., a termin nowych nasadzeń 45 drzew ozdobnych (minimum 2 letnich) do 30.09.2015 r. Termin zapłaty ww. kwot odroczony został na okres 3 lat;
- w 2012 r. – 2 decyzje nr: OŚ.6131.17.2012 z 10.02.2012 r. i nr OŚ.6131.207.2012 z 11.10.2012 r., w których określono opłatę za wycinkę 256 drzew w kwocie 965.610,27 zł oraz za wycinkę 308 drzew w kwocie 1.066.799,26 zł. Termin usunięcia drzew ustalono odpowiednio do: 1.12.2012 r. i 31.12.2014 r., a termin dokonania nowych nasadzeń odpowiednio do: 30.10.2013 r. i 30.10.2016 r. Termin zapłaty ww. kwot odroczono na okres 3 lat.

Opłaty za wycięte drzewa w ww. decyzjach zostały naliczone prawidłowo.

(dowód: akta kontroli str. 141-198)

Szczegółowa analiza 30 (z 522) losowo wybranych decyzji zezwalających na wycinkę drzew wykazała, że zostały one wydane stosownie do zasad określonych w uop oraz zgodnie z wymogami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. o trybie postępowania administracyjnego¹⁶. W objętych badaniem decyzjach, zgodnie z art. 86 ust. 1 pkt 2, 4, 5, 7 i 9 uop, nie pobrano opłat za wycinkę drzew.

(dowód: akta kontroli str. 134-140)

Ponadto, w 2011 r. Burmistrz wydał 2 decyzje, na podstawie art. 88 ust. 1 pkt uop, nakładając administracyjne kary pieniężne za zniszczenie drzew, spowodowane niewłaściwym wykonaniem zabiegów pielęgnacyjnych. Decyzje nr OŚ.6131.18.5.2011 i OŚ.6131.35.5.2011 o wymierzeniu administracyjnej kary pieniężnej odpowiednio: w wysokości 327.073,93 zł i 65.541,63 zł, dotyczyły całkowitego pozbawienia korony 3 sztuk drzew (lipy) oraz 6 sztuk drzew (wierzby).

Zgodnie z art. 88 ust. 3 uop, termin płatności kary został odroczony na okres 3 lat, tj. do 21.04. i 17.05.2014 r. W uzasadnieniu do decyzji podano, że stopień uszkodzenia drzew nie wykluczał zachowania ich żywotności oraz możliwości odtworzenia korony drzewa, a posiadacz nieruchomości podjął działania w celu zachowania żywotności tych drzew.

(dowód: akta kontroli str. 141-152)

4.2. W lata 2011 – 2013 realizując obowiązki określone w art. 84 ust. 1 uop, Urząd występował z wnioskiem do Starostwa Powiatowego w Szczecinku o uzyskanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów, w odniesieniu do nieruchomości, będących własnością Miasta. W 2011 r. złożonych zostało i pozytywnie załatwionych 71 wniosków, w 2012 r. - 63 wnioski i w 2013 r. - 71 wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 131-133)

W wydanych przez Starostę decyzjach nie ustalono opłat za wycinkę drzew w związku ze spełnieniem warunków określonych w art. 86 ust.1 uop.

(dowód: akta kontroli str. 191-195)

W latach 2011-2013 Burmistrz nie umarzał należności z tytułu ustalonej opłaty za usunięcie drzew lub krzewów, na podstawie art. 84 ust. 5 Uop.

(dowód: akta kontroli str. 131-133)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

Ocena częściowa

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

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

*Opis stanu
faktycznego*

5.1. W badanym okresie Burmistrz zobowiązany był do przeprowadzenia audytu, na podstawie art. 274 ust. 3 i art. 276 ufp - kwota dochodów oraz kwota wydatków środków publicznych w poszczególnych latach badanego okresu, przekraczała 40.000 tys. zł.

W strukturze organizacyjnej Urzędu wyodrębnione zostało samodzielne stanowisko audytora wewnętrznego. W latach 2011–2013 (do 3.06.) nie obsadzono ww. stanowiska. Burmistrz od 2007 r. podejmował działania w celu zatrudnienia audytora wewnętrznego, z dniem 4.06.2013 r. zatrudniono audytora na ½ etatu.

¹⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 267.

W latach 2011-2012 w Urzędzie nie przeprowadzono audytu wewnętrznego. W 2013 r. audytor wewnętrzny zrealizował zadanie z zakresu skuteczności i efektywności pobierania opłaty skarbowej przez Urząd Stanu Cywilnego. W planie audytu na 2013 r. nie wytypowano zadań z zakresu spraw objętych przedmiotową kontrolą NIK (tj. wydawania zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów oraz wydatkowania środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska oraz za usuwanie drzew).

(dowód: akta kontroli str. 6, 18-27, 239-243)

¹⁷audytor wewnętrzny wyjaśniła m.in.: w 2013 r. z uwagi na ograniczone zasoby czasowe i kadrowe przeprowadzono zostało tylko jedno zadanie audytowe. W celu przygotowania audytu na 2014 r. przeprowadzona została analiza ryzyka, obejmująca między innymi obszar ryzyka „gospodarka komunalna”, w których to wyodrębnione zostały potencjalne zadania audytowe „system utrzymania zieleni w mieście”. Jednakże w wyniku przeprowadzonej analizy ryzyka, zadania z zakresu „systemu utrzymania zieleni w mieście” mieściło się w przedziale ryzyka określonego jako „średnie”. W związku z powyższym nie zostało potraktowane jako priorytetowe i tym samym uwzględnione w planie audytu na 2014 r. Jednocześnie informuję, że obszar ten zostanie objęty audytem wewnętrznym w kolejnych latach.

(dowód: akta kontroli str. 244-245)

5.2. W badanym okresie Urząd realizował cele i zadania kontroli zarządczej wynikające z art. 68 ust. 2 ufp. W dniu 4.07.2011 r. zarządzeniem Nr 80/2011 Burmistrza ustalone zostały cele i system kontroli oraz sposób prowadzenia kontroli zarządczej w Urzędzie. Zarządzeniem Nr 31/2012 Burmistrza z 21.03.2012 r. wprowadzone zostały zmiany do zarządzenia w sprawie kontroli zarządczej w Urzędzie. W powyższym zarządzeniu ustalony został system zarządzania ryzykiem i jego oceny, kategorie ryzyka oraz metody przeciwdziałaniu ryzyka.

W dniu 19.03.2012 r. zarządzeniem 27/2012 r. powołany został 5 osobowy Zespół ds. kontroli zarządczej, w celu zapewnienia adekwatnego, skutecznego i efektywnego systemu kontroli zarządczej w Urzędzie.

Osoby zatrudnione w Urzędzie, w tym kierownik Referatu Ochrony Środowiska zostali przeszkoleni i uzyskali certyfikat ukończenia szkolenia w zakresie kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem wewnętrznym w jednostkach sektora finansów publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 246- 260)

W planach działalności Urzędu sporządzonych przez Zespół ds. kontroli zarządczej przyjęto do realizacji w ramach kontroli zarządczej:

- w II półroczu 2012 r. - 2 zadania, tj. zapewnienie obsługi interesantów w obszarze analizy zakresu czynności pracowników pod kątem ich aktualności oraz przypisania konkretnym pracownikom zadań w zakresie kontroli zarządczej, w tym zarządzania ryzykiem (aktualności udzielanych upoważnień) oraz zarządzania budżetem w obszarze zaległości w podatku od nieruchomości oraz stanu zobowiązań wymagalnych.
- w 2013 r. - 3 zadania, tj. zapewnienie obsługi interesantów w obszarze systematycznego szkolenia pracowników; gospodarki nieruchomościami w obszarze sprzedaży nieruchomości gruntowych i lokali oraz zamówień publicznych w obszarze organizowania przetargów oraz zlecania zadań publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 261-270)

¹⁷ Wyłączono dane osobowe. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.). Wyłączenia dokonano przez NIK w interesie osoby fizycznej.

Kierownicy poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu, zobowiązani zostali do sporządzania arkusza identyfikacji, oceny oraz określenia metody przeciwdziałania ryzyku według wzoru ustalonego w zarządzeniu Burmistrza w sprawie kontroli zarządczej. W 2013 r. kierownik Referatu Ochrony Środowiska wskazała na 2 zadania objęte ryzykiem tj. terminowe wydawanie decyzji zezwalającej na usunięcie drzew oraz kontroli zdrowotności drzew na terenie miasta. W obu przypadkach poziom istotności ryzyka oceniony została jako „nieznaczny”. Metodą planowanego przeciwdziałania ryzyku był właściwy nadzór oraz szkolenie.

(dowód: akta kontroli str. 271)

W latach 2011-2013 realizowane kontrole nie obejmowały zadań z zakresu uzyskiwania dochodów z tytułu wydawanych zezwoleń na wycinkę drzew, wydawania decyzji administracyjnych w tym zakresie oraz wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu ochrony środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 261-270)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W latach 2011-2012 w Urzędzie nie przeprowadzono audytu wewnętrznego, co stanowiło to naruszenie art. 274 ust. 3 w związku z art. 276 ufp.

Przepis art. 274 ust. 3 ufp stanowi, że audyt wewnętrzny prowadzi się w jednostkach samorządu terytorialnego, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczyła wysokość 40.000 tys. zł. Zgodnie z art. 276 ufp w jednostce samorządu terytorialnego zadania przypisane kierownikowi jednostki związane z audytem wewnętrznym wykonują odpowiednio: wójt, burmistrz, prezydent miasta, przewodniczący zarządu jednostki samorządu terytorialnego.

Od 2007 r. Burmistrz podejmował działania w sprawie zatrudnienia audytora wewnętrznego. W 2011 r. i 2012 r. ogłosił konkursy na stanowisko audytora oraz zamieścił informację o konkursie na tablicy ogłoszeń Urzędu, w Biuletynie Informacji Publicznej oraz w Powiatowym Urzędzie Pracy. Na ww. ogłoszenia nie złożono żadnej oferty.

Na kolejne ogłoszenie o konkursie z 28.03.2013 r. wpłynęła jedna oferta, która została przyjęta.

(dowód: akta kontroli str. 239)

Przepis art. 275 pkt 2 ufp dopuszcza możliwość przeprowadzenia audytu wewnętrznego przez usługodawcę niezatrudnionego w jednostce.

Ocena częściowa

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

IV. 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 Kontroli¹⁸, wnosi o:

- 1) *Ewidencjonowanie w księgach rachunkowych Urzędu należności z tytułu odroczonych opłat i kar za usunięcie drzew i krzewów, stosownie do wymogów i zasad określonych w art. 6 ust.1 ustawy o rachunkowości oraz przyjętej polityce rachunkowości Urzędu.*

¹⁸ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm. – zwana dalej „ustawą o NIK”.

- 2) Wykazywanie w sprawozdaniach z gospodarowania dochodami budżetu gminy pochodzącymi z opłat i kar środowiskowych przeznaczonymi na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej (OŚ-4g) wpływów z opłat i kar środowiskowych określonych w Poś.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Burmistrza Miasta Szczecinek, 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 Szczecinie.

*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 30 dni od dnia 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.

Szczecin, dnia 17 kwietnia 2014 r.

Kontroler

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Danuta Laskowska
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor