



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ – 4114-001-07/2014

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
Kontrolerzy	a. Krzysztof Szczepaniak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87943 z dnia 25.02.2014 r. b. (dowód: akta kontroli str. 1-2) c. Stanisław Dobrowolski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87949 z dnia 12.03.2014 r. d. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Polczynie-Zdroju, Plac Wolności 3-4, 78-320 Polczyn-Zdrój.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Barbara Nowak, Burmistrz Miasta i Gminy Polczyn-Zdrój. (dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

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

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadnia m.in:

- wydatkowanie środków finansowych z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej,
- prawidłowe udzielanie zamówień publicznych na zadanie współfinansowane środkami pochodzącymi z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- wprowadzenia do ksiąg rachunkowych 10 (z 15 badanych) dowodów księgowych na łączną kwotę 1.301,6 tys. zł do okresu sprawozdawczego, którego nie dotyczyły, co stanowiło naruszenie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³ oraz art. 40 ust. 2 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴,
- nieujęcia w ewidencji księgowej w latach 2011-2012 naliczonych i odroczonych opłat za usunięcie drzew i krzewów w łącznej kwocie 867,9 tys. zł na koncie 840

¹ Zwana dalej „NIK”.

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

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm., zwana dalej „ustawą o rachunkowości”.

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm., zwana dalej „ufp”.

- „Rezerwy i rozliczenia międzyokresowe przychodów”, co stanowiło naruszenie art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości i przyjętej polityki rachunkowości Urzędu⁵,
- wydania 4 zezwoleń bez przywołania w decyzji uzasadnienia prawnego określonego w art. 107 § 1 i § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶ oraz 5 zezwoleń bez dokonania oględzin w zakresie występowania gatunków chronionych, mimo wymogu określonego art. 83 ust. 2c ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁷.

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 pracowników odpowiedzialnych za realizację zadań związanych z ochroną środowiska i gospodarką wodną oraz wydawaniem zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów. W strukturze organizacyjnej Urzędu określonej zarządzeniem Burmistrza nr 26/W/2007 z 10.04.2007 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego, wyodrębniono jedno samodzielne stanowisko ds. ochrony środowiska, a od 8.04.2011 r.⁸ - dwa stanowiska.

(dowód: akta kontroli str. 7-40)

Do obowiązków ww. pracowników należało prowadzenie spraw w zakresie właściwym dla gmin, wynikających z ustaw prawo ochrony środowiska, prawo wodne, o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, o ochronie przyrody oraz o ochronie zwierząt. Ponadto, pracownik na stanowisku inspektora ds. ochrony środowiska posiadał upoważnienie Burmistrza m.in. do podpisywania decyzji w sprawach zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów.

Ww. pracownicy posiadali wykształcenie odpowiadające realizowanym obowiązkom, a w okresie zatrudnienia podnosili swoje kwalifikacje, uczestniczyli w szkoleniach, kursach i seminariach.

(dowód: akta kontroli str. 41-68)

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.

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

Opis stanu
faktycznego

W latach 2011-2013 wydatki na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej ujęte zostały w uchwałach budżetowych w odpowiednich działach i rozdziałach klasyfikacji budżetowej, w zależności od rodzaju dokonywanego wydatku. Ww. uchwały budżetowe nie zawierały wykazu planowanych wydatków na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej finansowanych ze środków pochodzących z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie

⁵ Wprowadzonej zarządzeniem nr 231a/W/2010 Burmistrza Polczyna-Zdroju z dnia 12.11.2010 r. w sprawie zasad polityki rachunkowości dla Urzędu Miejskiego Polczyna-Zdrój (zmienione zarządzeniem nr 102/W/2012 z dnia 14.08. 2012 r.).

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 267, zwana dalej „Kpa”.

⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 627 ze zm., zwana dalej „uop”.

⁸ Zarządzenie Burmistrza nr 28/W/2011 z 8.04.2011 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu zmieniony zarządzeniem nr 133/W/2013 z dnia 1.03.2013 r. wraz z późniejszymi zmianami.

ze środowiska, określonych w art. 400a ustawy z dnia 27 kwietnia 2011 r. Prawo ochrony środowiska⁹.

(dowód: akta kontroli str. 69-149, 150-151)

Dochody Gminy w latach 2011-2013 z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska przekazane przez Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego (ustalone na podstawie rocznych sprawozdań Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego) wynosiły ogółem 1.817.336,70 zł, odpowiednio: 697.953,54 zł w 2011 r., 658.101,06 zł w 2012 r. i 461.282,10 zł w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 155-160, 166)

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

Ww. środki były ujmowane 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 ewidencjonowano po stronie Wn konta 130¹¹ w korespondencji ze stroną Ma konta 221¹², zgodnie z polityką rachunkowości Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 161-165, 178-187)

Szczegółowym badaniem objęto wydatki na łączną kwotę 1.978.237,19 zł, sfinansowane w kwocie 1.032.097,48 zł środkami pochodzącymi z wpływów z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska (tj. 56,8% wydatków z tych środków), w tym: w 2011 r. – 5 dowodów księgowych na kwotę 709.207,64 zł (z ww. środków - 259.993,59 zł), w 2012 r. – 5 dowodów księgowych na kwotę 722.184,99 zł (z ww. środków - 396.557,20 zł) i w 2013 r. – 5 dowodów księgowych na kwotę 546.844,56 zł (z ww. środków - 375.546,69 zł).

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. Kwoty wydatków pochodzących z wpływów z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska wskazane były każdorazowo w opisie merytorycznym faktury z podaniem w jakiej wysokości i z jakich środków wydatek został sfinansowany. Zrealizowane wydatki budżetowe ujmowane były po stronie Ma konta 130, w korespondencji z odpowiednimi kontami zespołu 2 „Rozrachunki i rozliczenia”, zgodnie z polityką rachunkowości Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 167, 178-246)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- 1) W 10 (na 15 badanych) operacjach gospodarczych dotyczących ochrony środowiska i gospodarki wodnej stwierdzono, że dowody księgowe potwierdzające zaciągnięcie zobowiązań zostały ujęte w ewidencji księgowej w dniu zapłaty, mimo że wpłynęły do Urzędu w innym okresie sprawozdawczym, z tego:

⁹ Dz. U. z 2013 r., poz., 1232 ze zm. - zwana dalej „Poś”.

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

¹¹ 130 900-90019-0690-00-00-1 „Wpływy z różnych opłat FOŚ”.

¹² „Należności z tytułu dochodów budżetowych”.

- faktura nr 497/09/2013 z 12.09.2013 r. za wykonanie umowy o roboty budowlane nr IX/2013 o wartości 129.224,24 zł wpłynęła do Urzędu 12.09.2013 r., a ujęta została na ewidencji konta 080 oraz 201 w dniu 10.10.2013 r.;
- faktura nr 498/09/2013 z 12.09.2013 r. za wykonanie umowy o roboty budowlane nr I/2013 o wartości 174.231,33 zł wpłynęła do Urzędu 12.09.2013 r., a ujęta została na ewidencji konta 080 oraz 201 w dniu 10.10.2013 r.;
- faktura nr 80/13 z 17.10.2013 r. o treści „*Rewitalizacja zabytkowego Parku Zdrojowego w Połczynie-Zdroju umowa nr IV/2013 z 4.04.2013*” o wartości 150.264,83 zł wpłynęła do Urzędu 18.10.2013 r., a ujęta została na ewidencji konta 080 oraz 201 w dniu 4.11.2013 r.;
- faktura nr 52/13 z 26.07.2013 r. o treści „*Rewitalizacja zabytkowego Parku Zdrojowego w Połczynie-Zdroju umowa nr IV/2013 z 4.04.2013*” o wartości 77.551,50 zł wpłynęła do Urzędu 26.07.2013 r., a ujęta została na ewidencji konta 080 oraz 201 w dniu 23.08.2013 r.;
- faktura nr 6/2012 z 17.02.2012 r. o treści „*Wykonanie robót budowlanych związanych z "termomodernizacją budynku Przedszkola Samorządowego w Redle w gminie Połczyn-Zdrój". Wartość wg umowy o usługi budowlane nr VI c/2010 z 29.03.2010 r.*” o wartości 47.127,92 zł wpłynęła do Urzędu 17.02.2012 r., a ujęta została na ewidencji konta 080 oraz 201 w dniu 9.03.2012 r.;
- faktura nr 7/2012 z 17.02.2012 r. o treści „*Wykonanie robót budowlanych związanych z "termomodernizacją budynku Zespołu Szkół Publicznych w Redle w gminie w gminie Połczyn-Zdrój". Wartość wg umowy o usługi budowlane nr VI b/2010 z 29.03.2010 r.*” o wartości 157.899,84 zł wpłynęła do Urzędu 17.02.2012 r., a ujęta została na ewidencji konta 080 oraz 201 w dniu 9.03.2012 r.;
- faktura nr 32/2/2012 z 16.02.2012 r. o treści „*Termomodernizacja budynku głównego pawilonu dydaktycznego i Sali gimnastycznej publicznej szkoły podstawowej nr 1 w Połczynie-Zdroju przy ulicy. Grunwaldzkiej nr 34 - zadanie 1*” o wartości 234.708,69 zł wpłynęła do Urzędu 16.02.2012 r., a ujęta została na ewidencji konta 080 oraz 201 w dniu 9.03.2012 r.;
- faktura nr FV/36/2012 z 16.08.2012 r. o treści „*Wykonanie badań geologicznych zgodnie ze zleceniem nr OŚ.6324.2.1.2012*” o wartości 31.305,96 zł wpłynęła do Urzędu 16.08.2012 r., a ujęta została na ewidencji konta 080 oraz 201 w dniu 10.09.2012 r.;
- faktura nr 10/11 z 12.05.2011 r. o treści „*Przebudowa ulic 5 Marca, Targowej w zabytkowym centrum Połczyna-Zdroju w celu zwiększenia atrakcyjności inwestycyjnej i turystycznej gminy uzdrowiskowej, umowa nr IVb/2010 z 25.02.2010*” o wartości 69.495,00 zł wpłynęła do Urzędu 12.05.2011 r., a ujęta została na ewidencji konta 080 oraz 201 w dniu 12.09.2011 r.;
- faktura nr 14/11 z 11.07.2011 r. o treści „*Przebudowa ulic 5 Marca, Targowej w zabytkowym centrum Połczyna-Zdroju w celu zwiększenia atrakcyjności inwestycyjnej i turystycznej gminy uzdrowiskowej, umowa nr IVb/2010 z 25.02.2010*” o wartości 229.768,92 zł wpłynęła do Urzędu 11.07.2011 r., a ujęta została na ewidencji konta 080 oraz 201 w dniu 12.09.2011 r.

Ww. dowody księgowe, stwierdzające dokonanie operacji gospodarczej, nie zostały wprowadzone do ksiąg rachunkowych do okresu sprawozdawczego, którego dotyczyły.
(dowód: akta kontroli str. 191-246)

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ufp jednostki sektora finansów publicznych zobowiązane są do prowadzenia rachunkowości zgodnie z przepisami o rachunkowości, z uwzględnieniem zasad określonych w ufp.

Przepis art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości stanowi, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

Przepis art. 40 ust. 2 pkt 2 ufp stanowi, że plany kont dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego powinny uwzględniać, że ujmuje się również wszystkie etapy rozliczeń poprzedzające płatność dochodów i wydatków, a w zakresie wydatków i kosztów - także zaangażowanie środków.

W przyjętej polityce rachunkowości Urzędu w części VI „Pozostałe ustalenia w zakresie zasad prowadzenia ewidencji” m.in. zapisano: *ustala się zasadę ujmowania w kosztach okresu, za który sporządza się sprawozdanie, poniesione koszty, na które otrzymano od dostawców i wykonawców dokumenty (noty, faktury), i które wpłynęły do księgowości do dnia 8 miesiąca następującego po okresie sprawozdawczym – ze względu na termin złożenia sprawozdania Rb-28S. Zasada ta nie dotyczy grudnia, w którym ujmuje się zobowiązania dotyczące grudnia z datą wpływu do 20 stycznia następnego roku.*

Zgodnie z zakresem czynności Grażyna Pawlik, kierownik Finansów Gminy odpowiedzialna była za organizację i prowadzenie rachunkowości w Urzędzie.

(dowód: akta kontroli str. 248-250)

Grażyna Pawlik wyjaśniła: w załączniku nr 1 do polityki rachunkowości stosowanej w Urzędzie w ogólnych zasadach prowadzenia ksiąg rachunkowych w części VI „Pozostałe ustalenia w zakresie zasad prowadzenia ewidencji” zapisano, że cyt.: *„operacje gospodarcze dotyczące dochodów i wydatków winny być ujmowane w księgach rachunkowych na odrębnych kontach rachunkowych w zakresie faktycznych (kasowo zrealizowanych) wpływów i wydatków dokonywanych na bankowym rachunku budżetu”. W związku z powyższym przy tak dokonany zapisie w momencie zapłaty następowała ewidencja finansowo-księgowa zarówno na kontach kosztowych, rozrachunkowych i wydatkowych.*

(dowód: akta kontroli str. 251-253)

2) W latach 2011-2012 w ewidencji księgowej Urzędu na koncie 840 „Rezerwy i rozliczenia międzyokresowe przychodów” nie ujęto naliczonych i odroczonej na okres 3 lat opłat, określonych w art. 402 ust. 5 Poś, w łącznej kwocie 867.912,91 zł, (z tego: 258.253,71 zł - w 2011 r. w 3 decyzjach, 609.659,20 zł – w 2012 r. w 3 decyzjach)¹³.

(dowód: akta kontroli str. 168-187, 391-396, 456-458)

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

(dowód: akta kontroli str. 178-187)

¹³ OŚ.6131.65.3.2011 z 23.03.2011 r., OŚ.6131.83.3.2011 z 8.04.2011 r., OŚ.6131.177.2.2011 z 21.09.2011 r., OŚ.6131.59.3.2012 z 6.03.2012 r., OŚ.6131.83.3.2012 z 19.03.2012 r. i OŚ.6131.115.2.2012 z 10.05.2012 r.

Grażyna Pawlik wyjaśniła: *Dział Finansów Gminy nie otrzymał z Działu Ochrony Środowiska decyzji (...). W związku z powyższym w dziale FG nie było wiedzy o zaistnieniu takiej sytuacji jak odroczenie opłaty za usunięcie drzew i krzewów.*

(dowód: akta kontroli str. 251-253)

¹⁴inspektor ds. ochrony środowiska wyjaśnił: *decyzje nie zostały przekazane do Działu Finansów Gminy, ponieważ do chwili obecnej należności wynikające z tych decyzji są odroczone, tj. nie są wymagalne. Dopiero w przypadku gdy protokół kontroli żywotności nasadzeń, o których mowa w decyzjach wykaże, że nasadzenia kompensacyjne nie zachowały żywotności po upływie 3 lat od ich wykonania, ta część decyzji, która dotyczy opłaty wejdzie w życie a naliczona opłata stanie się należnością wymagalną. W tym momencie decyzje wraz z protokołem kontroli nasadzeń zostaną przekazane do działu księgowości.*

(dowód: akta kontroli str. 459)

Na podstawie art. 40 ust. 1 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, określił 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 Polskiej¹⁵ - 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 obszarze.

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Poniesione w latach 2011–2013 wydatki z budżetu Gminy na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej zrealizowane były w łącznej kwocie 2.174.515,63 zł. Gmina wykorzystwała w tym okresie w całości środki uzyskane z pływów opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska w łącznej kwocie

¹⁴ 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.

¹⁵ Dz. U. Nr 2013, poz. 289.

1.817.336,70 zł, co stanowiło 83,6% wydatków ogółem na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, z tego:

- w 2011 r. – 720.591,59 zł, w tym 697.953,54 zł otrzymanych środków z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska (tj. 96,8% wydatków ogółem),
- w 2012 r. – 744.768,20 zł, w tym 658.101,06 zł otrzymanych środków z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska (88,4%),
- w 2013 r. – 709.155,84 zł, w tym 461.282,10 zł otrzymanych środków z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska (65%).

(dowód: akta kontroli str. 69-85, 95-111, 123-143, 152-154, 166-167)

3.2. W okresie objętym kontrolą ze środków pochodzących z opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska i środków własnych Gminy sfinansowano wydatki na:

- przedsięwzięcia związane z ochroną wód w łącznej kwocie 615.687,30 zł, w tym dopłata do wywozu ścieków z miejscowości nieposiadających oczyszczalni ścieków, raty pożyczki do WFOŚiGW dotyczącej uporządkowania gospodarki wodno-ściekowej;
- przedsięwzięcia związane z gospodarką odpadami w łącznej kwocie 49.827,62 zł, w tym aktualizacja kosztorysu rekultywacji składowiska odpadów Kołacz, przygotowanie gminnego systemu gospodarki odpadami komunalnymi;
- wykorzystanie lokalnych źródeł energii w łącznej kwocie 319.027,63 zł, w tym montaż instalacji solarnej w budynku Przedszkola Samorządowego nr 2, w Publicznym Gimnazjum;
- przedsięwzięcia związane z ochroną przyrody w łącznej kwocie 104.513,66 zł, w tym utrzymanie zieleni – nasadzenia w Parku Zdrojowym, melioracja Parku Zdrojowego;
- edukacja ekologiczna w łącznej kwocie 15.441,00 zł, w tym opracowanie i wydanie przewodnika turystycznego „Połczyn-Zdrój i okolice”, opracowanie i wydanie edukacyjnej gry planszowej;
- współfinansowanie projektów inwestycyjnych realizowanych ze środków unijnych niepodlegających zwrotowi w łącznej kwocie 1.026.512,46 zł, w tym składka inwestycyjna do Związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty w związku z realizacją inwestycji „Zintegrowana gospodarka wodno-ściekowa w dorzeczu Parsęty”, termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej;
- przygotowanie dokumentacji w łącznej kwocie 12.200 zł, w tym wykonanie koncepcji kanalizacji deszczowej;
- inne zadania służące ochronie środowiska, wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju i polityki ekologicznej państwa, w łącznej kwocie 31.305,96 zł, w tym wykonanie badań geologicznych w związku z budową przydomowych oczyszczalni ścieków.

(dowód: akta kontroli str. 150-154, 167)

Gmina uzyskała zamierzone efekty rzeczowe i ekologiczne z tytułu zrealizowania przedsięwzięć inwestycyjnych z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, współfinansowanych lub finansowanych środkami pochodzącymi z opłat i kar za korzystanie ze środowiska. W wyniku realizowanych przedsięwzięć inwestycyjnych Gmina dokonała m.in. rozbudowy sieci wodociągowych oraz budowy sieci kanalizacyjnej. Efektem realizacji inwestycji wodociągowych było m.in. zwiększenie średniodobowej ilości ścieków oczyszczonych o ok. 3.332 m³/dobę, a inwestycji kanalizacyjnych - redukcja wycieków nieczystości do gruntu.

(dowód: akta kontroli str. 256-260)

3.3. W ramach analizy 15 wydatków, na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, badaniem objęto 3 zamówienia publiczne udzielone w trybie przetargu nieograniczonego na łączną kwotę 5.098.450,04 zł¹⁶. Wszystkie badane postępowania przeprowadzono zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁷, w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej konkurencji. Zamawiający dopełnił obowiązku zamieszczania ogłoszeń o postępowaniu oraz o udzieleniu zamówienia. Udzielenie zamówień nastąpiło z uwzględnieniem zasady wyboru najkorzystniejszej oferty, zgodnie z kryteriami wyboru określonymi w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Postępowania przetargowe zostały udokumentowane w sposób prawidłowy.

(dowód: akta kontroli str. 327-388)

3.4. W latach 2011–2013 Urząd, na podstawie 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. 254)

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

(dowód: akta kontroli str. 69-149)

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.

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

Opis stanu
faktycznego

W latach 2011 – 2013 do Urzędu wpłynęło łącznie 637 wniosków o usunięcie drzew lub krzewów, z tego: 219 - w 2011 r., 180 - w 2012 r. i 238 - w 2013 r.

Objęte badanie 30 losowo wybranych wniosków zawierało elementy określone w art. 83 ust. 4 uop.

(dowód: akta kontroli str. 389-390, 455)

Na podstawie złożonych wniosków Burmistrz wydał łącznie 421 decyzji zezwalających na usunięcie drzew i krzewów, z tego:

- w 2011 r. - 137 decyzji, w tym 3¹⁸ - na podstawie art. 84 ust. 4 uop, a 134 - na podstawie art. 86 ust.1 uop,
- w 2012 r. - 134 decyzje, w tym 3¹⁹ - na podstawie art. 84 ust. 4 uop, a 131 - na podstawie art. 86 ust.1 uop,
- w 2013 r. - 150 decyzji - na podstawie art. 86 ust.1 uop.

¹⁶ Z tego: na roboty budowlane dot. montażu instalacji solarnej w budynku Przedszkola Samorządowego Nr 2 (174.231,33 zł); na wykonania prac termomodernizacyjnych w Publicznej Szkole Podstawowej Nr 1 w Polczynie Zdroju, Zespole Szkół Publicznych w Redle i Przedszkolu Samorządowym w Redle (o łącznej wartości 2.952.353,82 zł) oraz na przebudowę ulic 5-go Marca, Targowej i Kościuszki w zabytkowym centrum Polczyna-Zdroju (1.971.864,89 zł).

¹⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

¹⁸ Tj. decyzje nr: OŚ.6131.65.3.2011 z 23.03.2011 r. (5.000,37 zł), OŚ.6131.83.3.2011 z 8.04.2011 r. (239.334,40 zł), OŚ.6131.177.2.2011 z 21.09.2011 r. (13.918,94 zł).

¹⁹ Tj. decyzje nr: OŚ.6131.59.3.2012 z 6.03.2012 r. (25.361,17 zł), OŚ.6131.83.3.2012 z 19.03.2012 r. (323.465,72 zł) i OŚ.6131.115.2.2012 z 10.05.2012 r. (260.832,31 zł)

W pozostałych 216 sprawach Burmistrz umorzył postępowanie na wniosek strony, udzielił odpowiedzi stronom, że na usunięcie drzew i krzewów w wieku do 10 lat nie jest wymagane zezwolenie lub przekazał sprawy do załatwienia innym organom według właściwości.

(dowód: akta kontroli str. 389-390)

W 6 z 30 losowo wybranych zezwoleń (tj. 7,2%), Burmistrz odroczył termin płatności opłaty za usunięcie drzew i krzewów na okres 3 lat, zgodnie z art. 84 ust. 4 uop. We wszystkich badanych przypadkach prawidłowo naliczył opłaty - 867.912,91 zł. Pozostałe 24 zezwolenia udzielił bez pobrania opłat, na podstawie przesłanek określonych w art. 86 uop.

Spośród 30 objętych badaniem decyzji 21 zostało wydanych stosownie do przepisów określonych w uop. Pozostałe 9 decyzji dotyczyło postępowań, w których nie przeprowadzono m.in. oględzin w zakresie występowania gatunków chronionych (określonych w art. 83 ust. 2c uop) oraz błędnie przywołano podstawę prawną decyzji (tj. art. 86 ust. 1 zamiast art. 84 ust. 1-4 uop).

(dowód: akta kontroli str. 391-399)

W badanym okresie Urząd występował ze 127 wnioskami do Starosty Świdwińskiego²⁰ o udzielenie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów, na terenach będących własnością gminy. W przypadku 122 wniosków Starosta wyraził zgodę, w 5 przypadkach - odmówił udzielenia zezwolenia.

(dowód: akta kontroli str. 389-390)

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. 389-390)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1) W podstawie prawnej 4²¹ (z 30 badanych) decyzji zezwalających na usunięcie drzew i krzewów podano błędną podstawę prawną, tj. art. 86 ust. 1 uop, podczas gdy nie zachodziły okoliczności faktyczne uzasadniające przywołanie tego przepisu (tj. odstąpienia od pobrania opłaty). Burmistrz w przedmiotowych decyzjach naliczył opłaty za usunięcie drzew i krzewów, odroczył termin uiszczenia opłaty, a adresata decyzji zobowiązał do dokonania nasadzeń, tj. zastosował normy prawne określone w art. 84 ust. 1-4 Poś.

(dowód: akta kontroli str. 404, 407, 413, 425)

²²wyjaśnił m.in.: *przywołanie błędnej podstawy prawnej we wstępie do decyzji (...) wystąpiło w skutek omyłki pisarskiej. Okoliczności faktyczne wskazują, że w tych przypadkach ma zastosowanie art. 84 ust. 1 do 4 ustawy uop.*

(dowód: akta kontroli str. 455)

2) Przed wydaniem 5²³ (z 30 badanych) decyzji nie przeprowadzono oględzin w zakresie występowania w obrębie zadrzewień gatunków chronionych, naruszając tym wymóg określony w art. 83 ust. 2c uop.

(dowód: akta kontroli str. 392, 398)

²⁰ Z tego: 43 - w 2011 r., 36 - w 2012 r. i 48 - w 2013 r.

²¹ Numery spraw: OŚ.6131.65.2011, OŚ.6131.83.2011, OŚ.6131.177.2011 oraz OŚ.6131.59.2012.

²² Patrz przypis 14.

²³ Numery spraw: OŚ.6131.194.2011, OŚ.6131.201.2011, OŚ.6131.208.2011, OŚ.6131.179.2013 oraz OŚ.6131.229.2013.

Przepis art. 83 ust. 2c Poś stanowi, że organ właściwy do wydania zezwolenia, przed jego wydaniem dokonuje oględzin w zakresie występowania w obrębie zadrzewień gatunków chronionych.

²⁴wyjaśnił m.in. *brak gatunków chronionych ustalono na podstawie Waloryzacji Przyrodniczej Miasta i Gminy Połczyn-Zdrój opracowanej przez Biuro Konserwacji Przyrody w Szczecinie (Szczecin, 2003 r.).*

(dowód: akta kontroli str. 455)

3) Burmistrz, mimo zamieszczenia uzasadnienia faktycznego we wszystkich 30 badanych zezwoleniach²⁵, nie zawarł uzasadnienia prawnego, tj. wyjaśnienia podstawy prawnej decyzji z przytoczeniem przepisów prawa, co stanowiło naruszenie wymaganego przepisami art. 107 § 1 i § 3 Kpa. W ww. decyzjach Burmistrz nie skorzystał z uprawnienia odstąpienia od uzasadnienia decyzji na podstawie art. 107 § 4 Kpa.

(dowód: akta kontroli str. 391-400)

Przepis art. 107 § 1 Kpa stanowi, że decyzja powinna zawierać: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji lub, jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego, powinna być opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu.

Uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa (art. 107 § 3 Kpa).

²⁶wyjaśnił: *w podstawie prawnej decyzji w sprawie zezwolenia na usunięcie drzew i (lub) krzewów każdorazowo wskazywany jest stosowny przepis ustawy uop. Przywoływanie tego przepisu w uzasadnieniu byłoby więc dublowaniem informacji.*

(dowód: akta kontroli str. 455)

Ocena cząstkowa

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

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

Opis stanu faktycznego

W latach 2011-2013 Urząd zobowiązany był do przeprowadzenia audytu wewnętrznego na podstawie art. 274 ust. 3 ufp. W latach objętych kontrolą audyt wewnętrzny przeprowadził usługodawca niezatrudniony w Urzędzie, na podstawie art. 275 ust. 2 ufp.

(dowód: akta kontroli str. 14, 25, 69, 95, 123, 460-469)

²⁴ Patrz przypis 14.

²⁵ Numery spraw: OŚ.6131.65.2011, OŚ.6131.177.2011, OŚ.6131.83.2011, OŚ.6131.177.2011, OŚ.6131.194.2011, OŚ.6131.199.2011, OŚ.6131.201.2011, OŚ.6131.208.2011, OŚ.6131.218.2011, OŚ.6131.228.2011, OŚ.6131.59.2012, OŚ.6131.68.2012, OŚ.6131.83.2012, OŚ.6131.115.2012, OŚ.6131.146.2012, OŚ.6131.157.2012, OŚ.6131.172.2012, OŚ.6131.187.2012, OŚ.6131.207.2012, OŚ.6131.224.2012, OŚ.6131.10.2013, OŚ.6131.32.2013, OŚ.6131.57.2013, OŚ.6131.81.2013, OŚ.6131.111.2013, OŚ.6131.133.2013, OŚ.6131.179.2013, OŚ.6131.205.2013, OŚ.6131.229.2013, OŚ.6131.253.2013.

²⁶ Patrz przypis 14.

W okresie objętym kontrolą zagadnienia dotyczące wydawania zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów, wydatkowania środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska oraz za usuwanie drzew i krzewów nie były przedmiotem audytu wewnętrznego. Zagadnienie ochrony środowiska i przyrody zostało ujęte w zakresie planowanych obszarów ryzyka, które powinny zostać objęte audytem wewnętrznym w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 470-481)

Obowiązujące w Urzędzie procedury kontroli wewnętrznej oraz wprowadzony system kontroli zarządczej obejmowały m.in. analizę ryzyka związaną z funkcjonowaniem poszczególnych komórek i jednostek organizacyjnych Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 482-490)

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.

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 Kontroli²⁷, wnosi o:

- 1) *Ewidencjonowanie dowodów księgowych zgodnie z wymogami określonymi w art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości oraz art. 40 ust. 2 pkt 2 ufp.*
- 2) *Wprowadzenie do ksiąg rachunkowych Urzędu należności z tytułu odroczonych opłat za usunięcie drzew i krzewów, zgodnie z wymogami określonymi w art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości oraz przyjętej polityki rachunkowości Urzędu.*
- 3) *Przestrzeganie obowiązku dokonywania, przed wydaniem zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów, oględzin w zakresie występowania w obrębie zadrzewień gatunków chronionych, stosownie do wymogu określonego w art. 83 ust. 2c uop.*
- 4) *Powoływanie w zezwoleniach na usuwanie drzew i krzewów prawidłowej podstawy prawnej decyzji oraz zamieszczanie uzasadnienia prawnego, stosownie do wymogów określonych w art. 107 § 1 i § 3 Kpa.*

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

²⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm., zwana dalej „ustawą o NIK”.

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 25 kwietnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Kontrolerzy

Krzysztof Szczepaniak
Specjalista kontroli państwowej

Dyrektor

Stanisław Dobrowolski
Starszy Inspektor kontroli państwowej