



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ-4114-001-08/2014

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	Wiesław Kaszak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87944 z dnia 25.02.2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy w Gryfinie, ul. 1 Maja 16, 74-100 Gryfino ² .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Henryk Piłat, Burmistrz Miasta i Gminy Gryfino ³ . (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości⁴, działalność Gminy Gryfino w zakresie wykorzystania środków finansowych pochodzących z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska w latach 2011–2013.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadnia m.in. prawidłowe:

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

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- nieuwjęcia w ewidencji księgowej w latach 2011-2013 naliczonych i odroczonej opłat za usunięcie drzew i krzewów w kwocie 939.222,26 zł, co stanowiło naruszenie art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵,
- nieprzeprowadzenia w 2011 r. audytu wewnętrznego, co stanowiło naruszenie art. 274 ust. 3 w związku z art. 276 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶,

¹ Zwana dalej „NIK”.

² Zwany dalej „Urząd”.

³ Zwany dalej „Burmistrz”.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm., zwana dalej „ustawą o rachunkowości”.

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

- niezapewnienia skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie ewidencjonowania w księgach rachunkowych Urzędu naliczonych i odroczonej opłat za usuwanie drzew i krzewów, co stanowiło naruszenie art. 68 i art. 69 ust. 1 pkt 2 ufp.

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 komórki organizacyjne oraz pracowników odpowiedzialnych za realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz wydawanie zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów. Realizacja tych zadań należała do Wydziału Gospodarki Komunalnej, Mieszkaniowej⁷ i Ochrony Środowiska oraz Wydziału Planowania Przestrzennego, Strategii, Rozwoju i Inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 4-26)

Pracownicy, którym powierzono realizację ww. zadań posiadali wykształcenie odpowiadające wykonywanym obowiązkom oraz uczestniczyli w szkoleniach zawodowych z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz wydawania decyzji administracyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 32-34, 214-215)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

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

Zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowane w okresie objętym kontrolą, ze środków pochodzących z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska, były ujmowane w uchwałach budżetowych (w tym zmianach do ww. uchwał) oraz w planach finansowych w odpowiednich działach i rozdziałach klasyfikacji budżetowej. Uchwały budżetowe oraz plany finansowe nie zawierały wykazu planowanych wydatków na ww. zadania.

(dowód: akta kontroli str. 35-75)

Henryk Piłat - Burmistrz wyjaśnił: *Konstrukcja budżetu na dany rok budżetowy jest sporządzana na podstawie ustawy o finansach publicznych oraz wytycznych przekazywanych przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Szczecinie. Zarówno w ustawie o finansach publicznych jak i w wytycznych nie zostało określone, że należy sporządzać plan wydatków z uszczegółowieniem wydatków finansowanych z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska. Ponadto przy konstrukcji planu dochodów z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska Gmina nie otrzymuje żadnych informacji z Urzędu Marszałkowskiego. Planowanie odbywa się na zasadzie wpływów z trzech kwartałów roku poprzedniego, co nie zawsze jest zgodne z realizacją wpływu na rachunek Gminy w danym roku budżetowym. Po zakończeniu kwartału Urząd Marszałkowski nie*

⁷ Zwany dalej „Wydziałem BMK”.

potrafi określić, jaki wpływ będzie na rachunek Gminy Gryfino, a może to określić dopiero po rozliczeniu procentowym wpłat na rachunek Urzędu Marszałkowskiego.

(dowód: akta kontroli str. 275)

Dochody Gminy w latach 2011-2013 z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska wyniosły łącznie 12.816.980,11 zł (odpowiednio: 4.688.644,46 zł w 2011 r., 5.169.356,08 zł w 2012 r. i 2.958.979,57 zł w 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 27-30, 89-96)

Ewidencja księgowa środków pochodzących z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska oraz wydatków finansowanych tymi środkami 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 zagranicznych⁸.

(dowód: akta kontroli str. 35-38, 45-50, 54-59, 89-97, 216-232)

Szczegółowym badaniem objęto wydatki na łączną kwotę 5.087.654,69 zł, co stanowiło 43,4% wydatków ogółem (11.711.681,92 zł), w tym: w 2011 r. – 5 dowodów księgowych na kwotę 2.287.289,67 zł, w 2012 r. – 5 dowodów księgowych na kwotę 2.210.937,27 zł i w 2013 r. – 5 dowodów księgowych na kwotę 589.427,75 zł. Wszystkie badane wydatki zostały poprawnie ujęte w księgach rachunkowych Urzędu, w odpowiednich rozdziałach i paragrafach podziałki klasyfikacji budżetowej, zgodnie z przepisami określonymi w rozporządzeniu w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 98-117, 127, 140-164, 171-202, 216-232)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W latach 2011-2013 w ewidencji księgowej Urzędu nie ujęto kwoty 939.222,26 zł (odpowiednio: 432.960,64 zł w 2011 r., 10.259,53 zł w 2012 r. i 496.002,09 zł w 2013 r.) z tytułu naliczonych i odroczonej opłat za usunięcie drzew i krzewów naliczonych we wszystkich wydanych decyzjach⁹, na podstawie art. 84 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹⁰. Stanowiło to naruszenie art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

(dowód: akta kontroli str. 216-242, 317-318a, 380-381)

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.

Milena Świeboda - Naczelnik Wydziału Finansowo-Księgowego wyjaśniła m.in.: *Wydział nie otrzymał żadnej z wymaganych decyzji wydanych przez wydział merytoryczny. Sytuacja obiegu i kontroli dokumentów stanowiących podstawę do właściwego ujęcia należności budżetowych dotyczących opłat i kar*

⁸ Dz. U. Nr 38, poz. 207 ze zm., zwane dalej „Rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków”.

⁹ Decyzje: BMK.6131.10.2011.MŚ z dnia 14.02.2011 r. (84.192,87 zł), BMK.6131.20.2011.MŚ z dnia 8.08.2011 r. (256.378,59 zł), BMK.6131.22.2011.MŚ z dnia 15.07.2011 r. (3.694,20 zł), BMK.6131.61.2011.MŚ z dnia 28.03.2011 r. (17.851 zł), BMK.6131.217.2011.ML z dnia 18.10.2011 r. (66.115,68 zł), BMK.6131.256.2011.ML z dnia 23.11.2011 r. (4.727,30 zł), BMK.6131.63.2012.ML z dnia 4.05.2012 r. (9.313,13 zł), BMK.6131.78.2012.ML z dnia 24.05.2012 r. (946,40 zł), BMK.6131.228.2012.ML z dnia 29.01.2013 r. (216.084,81 zł), BMK.6131.31.2013.ML z dnia 19.04.2013 r. (264.407,14 zł), BMK.6131.143.2013.ML z dnia 08.10.2013 r. (7.578,98 zł), BMK.6131.144.2013.ML z dnia 15.10.2013 r. (7.931,16 zł).

¹⁰ Dz. U. z 2013 r. poz. 627 ze zm., zwana dalej „uop”.

środowiskowych przeznaczonych na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej została ostatecznie uregulowana i w roku 2013 na kontach księgowych ujęto wszystkie decyzje dotyczące naliczonych i odroczonej opłat za usunięcie drzew.

(dowód: akta kontroli str. 278-279, 378-381)

W § 20 Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów¹¹ określono, że opłaty za usuwanie drzew i krzewów stanowią należności z tytułu dochodów Gminy i podlegają ewidencji przez Wydział Podatków i Opłat Lokalnych. 7-go dnia każdego miesiąca Wydział Podatków i Opłat Lokalnych przedkłada sprawozdanie miesięczne z wykonania dochodów Naczelnikowi Wydziału Finansowo-Księgowego.

(dowód: akta kontroli str. 394-399)

Ocena częściowa

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

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. W latach 2011-2013 wydatki Gminy finansowane ze środków pochodzących z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska wyniosły łącznie 11.711.681,92 zł (co stanowiło 91,4% uzyskanych dochodów), z tego: 4.828.345,92 zł w 2011 r. (wykorzystane w 100%)¹²; 4.736.485 zł w 2012 r. (wykorzystane w 91,6%) oraz 2.146.851 zł w 2013 r. (wykorzystane w 72,5%). Poniesione przez Gminę wydatki były o 1.105.298 zł niższe od środków otrzymanych od Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego z tytułu redystrybucji opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska. Stan środków na początek okresu sprawozdawczego (2011 r.) wynosił 156.837 zł, a na koniec (2013 r.) - 1.262.135 zł.

(dowód: akta kontroli str. 42-44, 51-53, 60-63, 66-70, 73-75, 118, 128, 165, 386, 390)

Burmistrz wyjaśnił: *Gmina środki z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej pochodzące z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska może wykorzystać jedynie zgodnie z ustawą prawo ochrony środowiska – art. 403 ust. 2-6. Zgodnie z realizacją zadań bieżących i majątkowych – inwestycyjnych środki są wykorzystywane, co jest wykazywane w sprawozdaniach OŚ -4g z gospodarowania dochodami budżetu gminy pochodzącymi z opłat i kar środowiskowych przeznaczonymi na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w okresach półrocznych. Niewykorzystane środki w danym roku budżetowym są uwzględniane przy planowaniu na kolejny rok budżetowy i jest uwzględnione ich wykorzystanie w zależności od realizacji zadań ujętych w planie finansowym budżetu Gminy na dany rok budżetowy. Dochody, którymi dysponuje Gmina Gryfino, pochodzące z opłat i kar środowiskowych, przeznaczone na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej wykazywane są w sprawozdaniu OŚ-4g za dany rok. Środki finansowe, które nie zostaną wykorzystane w danym roku budżetowym, przeznaczane są na zadania związane z ochroną środowiska i gospodarką wodną w zakresie określonym w ustawie w przyszłym roku budżetowym i wykazywane są w rubryce stan środków budżetu gminy na początek okresu sprawozdawczego.*

(dowód: akta kontroli str. 275-276, 382)

3.2. Środki uzyskane z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska zostały wydatkowane na następujące zadania:

¹¹ Wprowadzonej zarządzeniem Nr 0152-12/10 Burmistrza Miasta i Gminy Gryfino z 30.03.2010 r.

¹² W tym środki z opłat niewykorzystane w 2010 r. – 156.836,65 zł.

- ochronę wód – 11.571.169 zł, z tego: 4.810.710 zł w 2011 r., 4.686.068 zł w 2012 r. i 2.074.391 zł w 2013 r.;
- przedsięwzięcia związane z gospodarką odpadami – 116.289 zł, z tego: 17.636 zł w 2011 r., 50.417 zł w 2012 r. i 48.236 zł w 2013 r.
- ochronę powietrza – 24.224 zł w 2013 r.

Wszystkie ww. wydatki zostały poniesione na zadania określone w art. 400a ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹³.

(dowód: akta kontroli str. 98-98A, 118, 128, 165, 203-205, 313-315, 386, 390-392)

3.3. 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. 31)

3.4. W latach 2011–2013 Gmina udzieliła 7 zamówień publicznych finansowanych lub współfinansowanych środkami pochodzącymi z opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska. Objęte badaniem 3 zamówienia publiczne na łączną kwotę 6.030.032,87 zł¹⁴ zostały udzielone, w trybie przetargu nieograniczonego, zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 247-274)

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. 393)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

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

Opis stanu
faktycznego

W latach 2011 – 2013 do Urzędu wpłynęło łącznie 605 wniosków o usunięcie drzew lub krzewów, z tego: 208 w 2011 r., 195 w 2012 r. i 202 w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 206)

Spośród 30 objętych badaniem wniosków (po 10 z każdego badanego roku), 23 z nich odpowiadało wymogom określonym w art. 83 ust. 4 uop. Pozostałych 7 wniosków nie spełniało co najmniej jednego z wymogu określonego w art. 83 ust. 4 pkt 2-4 uop, (tj. w 3 przypadkach – nie podano tytułu prawnego władania nieruchomością, w 5 przypadkach – nie podano obwodu pnia drzewa, w jednym

¹³ Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm., zwana dalej „Poś”.

¹⁴ Na zadanie inwestycyjne pn. „Budowa kanału deszczowego w ulicy Targowej w Gryfinie” - na kwotę 1.205.400 zł (z tego: 1.118,08 zł z opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska, a 1.204.281,92 zł z budżetu gminy); na zadanie inwestycyjne pn. „Budowa budynku mieszkalnego 37-rodzinnego przy ul. Targowej w Gryfinie” - na kwotę 5.435.632,87 zł (z tego: 61.596,01 zł z ww. opłat, 1.703.919,21 zł - dofinansowano środkami z Banku Gospodarstwa Krajowego oraz 3.670.117,65 zł z budżetu gminy; na usługi Inżyniera Kontraktu dla zadania inwestycyjnego pn. Budowa nabrzeża dla obsługi jednostek pasażerskich oraz turystyki żeglarskiej na prawym brzegu rz. Odry Wschodniej w Gryfinie, etap II – nabrzeże pasażerskie północne” - na kwotę 298.000,00 zł (z tego: 38.297,38 zł z ww. opłat, 143.291,04 zł - dofinansowano w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego oraz 116.421,58 zł z budżetu gminy).

¹⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

przypadku – nie podano nazwy gatunku drzewa lub krzewu wnioskowanego do usunięcia).

(dowód: akta kontroli str. 207-212, 277, 383-385)

Janina Major - Naczelnik Wydziału BMK wyjaśniła: *W przypadku 3 wniosków, w których brak jest wskazania tytułu prawnego władania nieruchomością, informacje te były weryfikowane przez pracownika w trakcie rozpatrywania wniosku. Wnioskodawca wskazał we wniosku, iż drzewo/krzew rośnie na jego posesji, a pracownik urzędu na podstawie wypisu uproszczonego z rejestru gruntów dokonał weryfikacji, czy wnioskodawca jest posiadaczem nieruchomości i jaki posiada tytuł prawny władania nieruchomością. W przypadku 1 wniosku dotyczącego braku wskazania nazwy gatunku drzewa, z uwagi na brak wiedzy specjalistycznej w tym temacie. Nie zobowiązano wnioskodawcy do uzupełnienia wniosku, gdyż stwierdzono, iż gatunek drzewa można określić na etapie toczącego się postępowania administracyjnego, w trakcie oględzin w terenie. W przypadku 5 wniosków dotyczących braku danych dotyczących obwodu pnia drzewa, nie zobowiązano wnioskodawców do uzupełnienia wniosku, kierując się tym, iż wnioski wypełniane są również przez osoby zamiejscowe, czasowo przebywające za granicą, bądź starsze i mające problem z wypełnieniem dokumentów. W celu ułatwienia załatwienia sprawy, odstępowano od wezwania wnioskodawców do uzupełnienia wniosku uznając, iż pomiary obwodów pni drzew można wykonać w trakcie toczącego się postępowania administracyjnego, podczas oględzin w terenie.*

(dowód: akta kontroli str. 277, 383-385)

We wszystkich ww. przypadkach, Burmistrz udzielił zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów.

(dowód: akta kontroli str. 207-212)

W okresie objętym kontrolą, Burmistrz udzielił łącznie 355 zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów, z tego:

- 127 zezwoleń w 2011 r., w tym: 120 – bez pobrania opłat na podstawie art. 86 ust. 1 uop oraz 7 - z naliczeniem opłat na podstawie art. 83 ust. 1 i 3 uop (łącznie w kwocie 502,3 tys. zł);
- 104 w 2012 r., w tym: 100 – bez pobrania opłat na podstawie art. 86 ust. 1 uop oraz 4 - z naliczeniem opłat na podstawie art. 83 ust. 1 i 3 uop (łącznie w kwocie 239,4 tys. zł);
- 124 w 2013 r., w tym: 121 – bez pobrania opłat na podstawie art. 86 ust 1 uop oraz 3 - z naliczeniem opłat na podstawie art. 83 ust. 1 i 3 uop (łącznie w kwocie 279,9 tys. zł).

W latach 2011-2013 Burmistrz naliczył opłaty za usunięcie drzew lub krzewów w łącznej kwocie 1.021.592,35 zł. Termin uiszczenia należności z tytułu ww. opłat w łącznej kwocie 939.222,26 zł odroczone na okres 3 lat w 12 decyzjach wydanych na podstawie art. 84 ust. 4 uop.

(dowód: akta kontroli str. 206, 317-319)

Spośród 30 badanych zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów, 21 z nich zostało wydanych stosownie do przepisów uop oraz zgodnie z wymogami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁶. We wszystkich badanych sprawach przeprowadzono oględziny w zakresie występowania w obrębie zadrzewień gatunków chronionych, zgodnie z art. 83 ust. 2c uop.

(dowód: akta kontroli str. 207-212)

¹⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 267.

W latach 2011-2013 Burmistrz wydał 12 decyzji, na podstawie art. 84 ust. 5 uop, w których prawidłowo umorzył opłaty za usunięcie drzew i krzewów łącznie na kwotę 423,2 tys. zł, z tego: 3 decyzje w 2011 r., w których umorzono opłaty na łączną kwotę 219,6 tys. zł, 6 w 2012 r. (158,4 tys. zł) i 3 w 2013 r. (45,2 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 387)

W badanym okresie Gmina występowała: do Starosty Gryfińskiego, Starosty Myśliborskiego oraz Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Szczecinie łącznie z 85 wnioskami o udzielenie zezwoleń na usunięcie drzew, w związku z inwestycjami realizowanymi na terenach stanowiących własność gminy. W 5 przypadkach Starosta Gryfiński odmówił wydania zezwolenia. W pozostałych 80 przypadkach ww. organy wydały zezwolenia na usunięcie łącznie 1.059 drzew oraz 420 m² krzewów oraz zobowiązały Gminę do nasadzeń zastępczych 396 drzew i 106 m² krzewów. Na podmioty będące posiadaczami nieruchomości gminnych nałożone zostały w 5 przypadkach opłaty w łącznej wysokości 398,5 tys. zł i odroczone na okres 3 lat w zamian za dokonanie nasadzeń zastępczych.

(dowód: akta kontroli str. 388-389)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W 2012 r. Urząd nie wykazał w sprawozdaniu z gospodarowania dochodami budżetu gminy pochodzącymi z opłat i kar środowiskowych przeznaczonymi na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej (OŚ-4g) w wierszu nr 5 pn. „Wpływy (z opłat i kar) za usunięcie drzew i krzewów” opłat za usunięcie drzew w łącznej kwocie 82.370,09 zł, z tego:

- 69.326,68 zł naliczonej w decyzji BMK.6131.235.2011.ML z dnia 27.01.2012 r. (uiszczonej w dniu 28.02.2012 r.)
- 13.043,41 zł naliczonej w decyzji nr BMK.6131.35.2012.ML z dnia 1.06.2012 r. (uiszczonej w dniu 26.06.2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 128, 317-318A)

Milena Świeboda - Naczelnik Wydziału Finansowo-Księgowego wyjaśniła: *W 2012 r. do budżetu Gminy Gryfino wpłynęła kwota w wysokości 82.370,09 zł z tytułu opłaty za wycinkę drzew. Kwota nie została naniesiona do sprawozdania z gospodarowania dochodami budżetu gminy pochodzącymi z opłat i kar środowiskowych przeznaczonych na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Przyczyną zaistniałej sytuacji był niewłaściwy obieg dokumentów stanowiących podstawę do objęcia wyżej wymienionej kwoty w ewidencji księgowej po stronie należności. Po wykryciu nieprawidłowości w trybie natychmiastowym została sporządzona korekta sprawozdania za 2012 r. W 2013 r. na konto Urzędu Miasta i Gminy nie wpłynęły dochody, które dotyczyły opłat i kar środowiskowych. Korekta sprawozdania za rok 2013 została sporządzona w związku ze zmianą salda początkowego, czyli zmianą stanu środków na początek roku co wiązało się z korektą sprawozdania za rok 2012. Sytuacja obiegu i kontroli dokumentów stanowiących podstawę do właściwego ujęcia należności budżetowych dotyczących opłat i kar środowiskowych przeznaczonych na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej została ostatecznie uregulowana i w roku 2013 na kontach księgowych ujęto wszystkie decyzje dotyczące naliczonych i odroczonej opłat za usunięcie drzew.*

(dowód: akta kontroli str. 278-279, 378-381)

Kwota z tytułu ww. opłat za usunięcie drzew (82.370,09 zł) zwiększyła stan środków budżetu Gminy pochodzących z opłat i kar środowiskowych na koniec okresu sprawozdawczego (2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 165, 379)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

Opis stanu
faktycznego

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

W latach 2011-2013 Burmistrz zobowiązany był do przeprowadzenia audytu wewnętrznego, na podstawie art. 274 ust. 3 ufp - kwota dochodów i wydatków ujętych w uchwałach budżetowych na te lata przekroczyła 40.000 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 35-36, 45-46, 54-55, 89-96)

W 2011 r. Burmistrz nie przeprowadził audytu wewnętrznego. Natomiast w planie zadań audytowych na 2011 r. zaplanowano m.in. zbadanie poprawności dokonywania zamówień publicznych przez Centrum Wodne „Laguna” oraz prawidłowość realizacji projektu dofinansowanego ze środków UE¹⁷.

W 2012 r. audytem wewnętrznym objęto m.in. prawidłowość przeprowadzania procedur udzielania zamówień publicznych w procesie realizacji zadań inwestycyjnych, szkolenia wewnętrzne z zakresu kontroli zarządczej i analizy ryzyka. W 2013 r. audytem wewnętrznym objęto m.in. celowość wydatkowania środków publicznych na akcje promocyjno-informacyjne Gminy Gryfino, zasady tworzenia i modyfikacji planów zagospodarowania przestrzennego w odniesieniu do potrzeb społeczności lokalnej, prowadzenie audytu systemu informacji przez jednostki organizacyjne Gminy Gryfino.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie przeprowadzono audytu wewnętrznego w zakresie spraw objętych kontrolą NIK (m.in. wydawania zezwoleń na usuwanie drzew lub krzewów, oraz wydatkowania środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska).

(dowód: akta kontroli str. 330-360, 393)

W badanym okresie w Urzędzie obowiązywały procedury kontroli zarządczej¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 330-360)

Ustalono
nieprawidłowości

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

1) W 2011 r. Burmistrz nie przeprowadził audytu wewnętrznego, co stanowiło naruszenie art. 274 ust. 3 w związku z art. 276 ufp.

(dowód: akta kontroli str. 35-36, 339-343)

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:

¹⁷ Pn. „Rozbudowa infrastruktury Centrum turystyki wodnej w Schwedt nad Odrą i budowa śródmiejskiej części Nabrzeża w Gryfinie w celu zintensyfikowania rozwoju transgranicznej turystyki wodnej”.

¹⁸ Wprowadzone zarządzeniami Burmistrza Miasta i Gminy Gryfino Nr 0152-52/10 z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie organizacji i zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w Gminie Gryfino, Nr 0152-53/2010 z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie zarządzania ryzykiem w Urzędzie Miasta i Gminy w Gryfinie oraz Nr 0152-12/10 Burmistrza Miasta i Gminy Gryfino z dnia 30.03.2010 r., w którym w załączniku nr 1 określono Instrukcję Obiegu i Kontroli Dokumentów (dowodów księgowych).

wójt, burmistrz, prezydent miasta, przewodniczący zarządu jednostki samorządu terytorialnego.

Burmistrz wyjaśnił m.in.: *od 24.03.2011 r. do 03.02.2013 r. osoba pełniąca funkcję audytora wewnętrznego była nieobecna w związku z narodzeniem dziecka, a inspektor kontroli wewnętrznej od roku 2013 do chwili obecnej przebywa na długotrwałym zwolnieniu lekarskim. Wszelkie zalecenia pokontrolne związane z obecnie przeprowadzoną kontrolą NIK zostaną niezwłocznie zrealizowane.*

(dowód: akta kontroli str. 393)

2) Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości wskazują, że Burmistrz nie zapewnił skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej¹⁹ w zakresie przestrzegania zasady przekazywania decyzji administracyjnych, w których naliczono opłaty za usuwanie drzew i krzewów oraz ewidencjonowania w księgach rachunkowych Urzędu opłat naliczonych w tych decyzjach, co stanowiło naruszenie § 20 Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych Urzędu oraz art. 68 i art. 69 ust. 1 pkt 2 ufp.

Ocena cząstkowa

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 Kontroli²⁰, wnosi o:

1. *Ewidencjonowanie w księgach rachunkowych Urzędu należności z tytułu naliczonych i odroczonej opłat za usunięcie drzew lub krzewów, stosownie do wymogów i zasad określonych w art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości.*
2. *Zapewnienie skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie przekazywania właściwej komórce organizacyjnej decyzji administracyjnych, w których naliczono opłaty za usuwanie drzew lub krzewów i ewidencjonowania tych opłat w księgach rachunkowych Urzędu, stosownie do wymogów określonych w art. 68 i art. 69 ust. 1 pkt 2 ufp.*

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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 oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

¹⁹ w Wydziale BMK oraz Wydziale Finansowo-Księgowym.

²⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm., zwana dalej „ustawą o NIK”.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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 8 maja 2014 r.

Kontroler

Wiesław Kaszak
Starszy inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie