



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.008.03.2016
P/16/091

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	P/16/091 – „Spełnianie wymogów określonych dla uzdrowisk”.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie ¹
Kontroler	Bogusław Wójcik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli LSZ/16/2016 z 21.04.2016 r. i LSZ/48/2016 z 4.07.2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2, 1210-1211)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Kamieniu Pomorskim ² , Stary Rynek 1, 72-400 Kamień Pomorski.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stanisław Kuryłło – Burmistrz Gminy Kamień Pomorski ³ od 5.12.2014 r., poprzednio funkcję tę pełnił Bronisław Karpiński. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności⁴

Ocena ogólna

Gmina Kamień Pomorski⁵, zgodnie z art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych⁶, wywiązała się z obowiązku przedstawiania Ministrowi Zdrowia operatu uzdrowiskowego⁷. W oparciu o wykazane w nim dane oraz świadectwa potwierdzające właściwości lecznicze klimatu i surowców naturalnych⁸, Uzdrowisko Kamień Pomorski⁹ uzyskało potwierdzenie możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego w 5 kierunkach leczniczych¹⁰.

Zawarte w operacie uzdrowiskowym dane dotyczące oceny jakości powietrza nie odnosiły się do wykonanych w Uzdrowisku badań wszystkich dopuszczalnych poziomów substancji, określonych dla obszarów ochrony uzdrowiskowej¹¹. Ponadto wykazano w nim przekroczenia dopuszczalnych norm natężenia hałasu, co stanowiło naruszenie wymogów określonych

¹ Dalej: „NIK”.

² Dalej: „Urząd”.

³ Dalej: „Burmistrz”.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie. W niniejszym wystąpieniu zastosowano ocenę opisową.

Okres objęty kontrolą: lata 2014-2016 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych). W uzasadnionych przypadkach, mających znaczenie dla kontrolowanej działalności, badane były również sprawy z lat wcześniejszych.

⁵ Dalej „Gmina”.

⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 879 – dalej: „ustawa o lecznictwie uzdrowiskowym”.

⁷ Dalej: „operat”

⁸ Tj. borowiny i wody lecznicze.

⁹ Dalej: „Uzdrowisko”.

¹⁰ Na podstawie decyzji Ministra Zdrowia nr 45 z dnia 23.10.2009 r.

¹¹ Tj. w § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 6 czerwca 2002 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu, alarmowych poziomów niektórych substancji w powietrzu oraz marginesów tolerancji dla dopuszczalnych poziomów niektórych substancji (Dz. U. Nr 87, poz. 796) – dalej: „Rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu”. Obowiązujące do 2.04.2008 r.

w przepisach o ochronie środowiska¹², których spełnienie jest konieczne do utrzymania statusu uzdrowiska¹³.

W latach 2014-2016 Gmina nie monitorowała stanu środowiska w celu sprawdzenia spełnienia przez Uzdrowisko wymagań w zakresie dopuszczalnych norm zanieczyszczenia powietrza czy hałasu i nie zrealizowała w tym zakresie zaleceń określonych w decyzji Ministra Zdrowia o potwierdzeniu możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego¹⁴. NIK zwraca uwagę, że zachowanie wymogów w stosunku do środowiska jest niezbędne do utrzymania statusu uzdrowiska, na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 4 i art. 46 pkt 1 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

Ustawa o lecznictwie uzdrowiskowym zobowiązuje gminy uzdrowiskowe do ochrony warunków naturalnych uzdrowiska oraz do spełniania wymagań dopuszczalnych norm zanieczyszczenia powietrza i natężenia hałasu (art. 46 pkt 2), a ponadto do spełniania wymogów określonych w przepisach o ochronie środowiska (art. 34 ust. 1 pkt 4).

Gmina nie wywiązała się z obowiązku uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹⁵ dla strefy „A” oraz z obowiązku terminowego uchwalenia tymczasowego statutu Uzdrowiska i statutu Uzdrowiska¹⁶, co stanowiło naruszenie art. 38b i art. 59 ust. 2 i ust. 3 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym. W badanych decyzjach o warunkach zabudowy¹⁷, dla zamierzeń inwestycyjnych w strefach ochrony uzdrowiskowej, nie stwierdzono naruszenia zakazów określonych w art. 38a ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym. Burmistrz nie uzgodnił z Ministrem Zdrowia 35 z 40 badanych decyzji o warunkach zabudowy dotyczących ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, w strefach „B” i „C” ochrony uzdrowiskowej, co stanowiło naruszenie przepisów art. 53 ust 4 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁸.

Gmina realizowała zadania własne związane z zachowaniem funkcji leczniczych Uzdrowiska (art. 46 pkt 1-4 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym) przeznaczając na nie dochody z dotacji z budżetu państwa (w łącznej wysokości 316.428,82 zł) oraz z opłaty uzdrowiskowej (408.925,90 zł).

Burmistrz zorganizował sposób poboru opłaty uzdrowiskowej w drodze inkasa. Jednak nadzór nad rozliczaniem dochodów z opłaty uzdrowiskowej był nieskuteczny. Gmina, z powodu pobierania przez inkasentów opłaty uzdrowiskowej po zaniżonej stawce, w 2015 r. utraciła dochód w łącznej wysokości 2.031,40 zł. Jednocześnie dopuszczono do nienależnego poboru tej opłaty od osób przebywających w szpitalu uzdrowiskowym w latach 2012-2015 (do 19.05.), w łącznej kwocie 29.364,50 zł. Pobór opłaty od ww. osób nie został zaniechany również w roku 2016. NIK zwraca uwagę, że nienależne dochody z opłaty uzdrowiskowej mogą zawyżyć kwoty dotacji z budżetu państwa przeznaczonej na zadania związane z zachowaniem funkcji leczniczych - odpowiednio w roku 2016, 2017 i 2018. W trakcie kontroli NIK, Burmistrz złożył do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego¹⁹ korektę wniosku o dotację uzdrowiskową na rok 2016 pomniejszając kwotę o 4.426,40 zł.

Ewidencja dochodów z tytułu opłaty uzdrowiskowej prowadzona była z naruszeniem przepisów określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów 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

¹² Określonych w załączniku do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 29 lipca 2004 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. Nr 178, poz. 1841) – dalej: „w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu”. Obowiązujące do dnia 19.07.2007 r.

¹³ Na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 4 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

¹⁴ Decyzja nr 45 z dnia 23.10.2009 r.

¹⁵ Dalej: „mpzp”.

¹⁶ Opóźnienie wynosiło odpowiednio: 171 dni i ponad 2 lata.

¹⁷ Dalej „decyzje WZ”.

¹⁸ Dz.U. z 2016 r. poz. 778 – dalej: „ustawa o planowaniu”.

¹⁹ Dalej: „ZUW”.

mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej²⁰. Ewidencję wydatków finansowanych z dotacji uzdrowiskowych prowadzono z naruszeniem zasady wynikającej z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²¹.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Spełnianie przez Gminę warunków do zachowania statusu Uzdrowiska.

Opis stanu faktycznego

Gmina po przedstawieniu operatu oraz świadectw potwierdzających właściwości lecznicze klimatu i surowców naturalnych²², uzyskała decyzją Ministra Zdrowia nr 45 z dnia 23.10.2009 r. potwierdzenie możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego na terenie Uzdrowiska, w 4 zakładach lecznictwa uzdrowiskowego²³ oraz w 1 zakładzie przyrodolecznictwa i przychodni uzdrowiskowej. Na obszarze Uzdrowiska znajdowały się urządzenia lecznictwa uzdrowiskowego, tj. park zdrojowy²⁴, ścieżka zdrowia dla osób ze schorzeniami kardiologicznymi, urządzone wybrzeże zalewu z portem jachtowym i rybackim²⁵, basen solankowy.

Na podstawie przedstawionych świadectw naturalnych surowców i klimatu, Minister Zdrowia w decyzji nr 45 z dnia 23.10.2009 r. :

- potwierdził możliwość prowadzenia lecznictwa w 5 następujących kierunkach leczniczych: choroby ortopedyczno – urazowe, choroby neurologiczne, choroby reumatologiczne, choroby kardiologiczne i nadciśnienie, choroby dolnych dróg oddechowych,
- stwierdził nieprawidłowości w zakresie przekroczenia dopuszczalnego poziomu hałasu panującego w części obiektów uzdrowiskowych i wyznaczył termin na usunięcie uchybień nie później niż do 31 grudnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 119-144, 206-212, 215-232)

Do dnia zakończenia kontroli NIK Gmina nie dostosowała poziomu hałasu do obowiązujących norm.

(dowód: akta kontroli str. 272-274)

Uzdrowisko ustanowiono w granicach administracyjnych miasta i gminy Kamień Pomorski (obejmujący obszar 4 sołectw: Żółcino, Grabowo, Chrzążczewo, Buniewice). W okresie od uzyskania w 2009 r. potwierdzenia możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego do dnia zakończenia czynności kontrolnych, nie wprowadzano zmian w zakresie: granic stref ochronnych, kierunków leczniczych, przeciwwskazań do leczenia w Uzdrowisku, zmiany liczby zakładów lecznictwa uzdrowiskowego.

(dowód: akta kontroli str. 18-118, 909, 912)

Rada Miasta uchwaliła tymczasowy statut Uzdrowiska w dniu 21 września 2006 r.²⁶, a statut Uzdrowiska w dniu 28 grudnia 2010 r.²⁷

(dowód: akta kontroli str. 4-11, 233-244)

Statut spełniał wymogi określone w art. 41 ust. 2 i 2a ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, m.in. w zakresie określenia: nazwy uzdrowiska, jego granic i powierzchni wraz z opisem stref ochrony uzdrowiskowej oraz wykazem zakładów i urządzeń lecznictwa uzdrowiskowego. Statut nie zawierał elementów określonych w art. 41 ust. 2 pkt 3 i pkt 4 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, tj. przepisów mających na celu ochronę funkcji leczniczej w uzdrowiskach,

²⁰ Dz.U. z 2013 r. poz.289, ze zm. - dalej: „rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad rachunkowości”.

²¹ Dz.U. z 2013 r. poz. 885, ze zm., dalej: „ustawa o finansach publicznych”.

²² Tj. wody chlorkowo-sodowej (solanki) i torfu leczniczego (borowiny).

²³ Tj.: 1 Szpital uzdrowiskowy; 3 Sanatoria (w tym: 2 zlokalizowane w strefie „A” i 1 poza strefą „A”).

²⁴ Zlokalizowany w strefie „A” ochrony uzdrowiskowej.

²⁵ Znajdujący się w strefie „B” ochrony uzdrowiskowej.

²⁶ Uchwała Nr XXXIX/357/06 z dnia 21 września 2006 r.

²⁷ Uchwała Nr IV/27/10 z dnia 28 grudnia 2010 r., dalej: „Statut”.

opisu właściwości naturalnych surowców leczniczych występujących na terenie Uzdrowiska i właściwości leczniczych klimatu.

(dowód: akta kontroli str. 233-245)

Zgodnie z art. 59 ust. 2 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, Gmina terminowo wywiązywała się z obowiązku sporządzania i przedstawiania Ministrowi Zdrowia operatu²⁸. Operat spełniał wymogi określone w art. 39 ust. 2-3, ust. 4 pkt 1-11 i ust. 5-6 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, z wyjątkiem wymogów określonych w art. 39 ust. 4 pkt 12, tj. operat nie zawierał daty sporządzenia i podpisu burmistrza²⁹.

(dowód: akta kontroli str. 18-118, 213-214)

Burmistrz wyjaśnił: *W zasobach referatu PIGK³⁰ znajduje się jeden egzemplarz ostatecznej wersji operatu niestety na stronie 95 brak jest parafki burmistrza. Drugi egzemplarz był wypożyczany wielokrotnie na potrzeby rozmów z ministerstwem oraz komisją uzdrowiskową odnośnie statutu miejscowości uzdrowiskowej i ostatecznie nie wrócił do referatu. Ostateczna trzecia wersja operatu została również przesłana do Ministrowi Zdrowia pismem nr PIGK/7125/POU/09-08/2009 z dnia 23.09.2009 roku.*

(dowód: akta kontroli str. wyjaśnienia 925, 928)

W okresie od wydania decyzji Ministra Zdrowia nr 45 z 23.10.2009 r. do zakończenia czynności kontrolnych operat nie był uzupełniany i zmieniany.

(dowód: akta kontroli str. 213-214, 909, 912)

Zgodnie z art. 39 ust. 4 pkt 11 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, w trakcie ubiegania się o potwierdzenie możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego, Gmina przedstawiła Ministrowi Zdrowia³¹:

- ocenę jakości powietrza (zawartą w: świadectwie potwierdzającym właściwości lecznicze klimatu z 27.08.2008 r., opracowaniu pn. „Właściwości lecznicze klimatu Uzdrowiska Kamień Pomorski”³² oraz w operacie uzdrowiskowym z 2009 r.) – dokonaną na podstawie pomiarów przeprowadzonych w latach 1997-2006 na stałej stacji pomiarowej w Kamieniu Pomorskim dla zanieczyszczenia powietrza: dwutlenkiem siarki, pyłem PM 10 i tlenkami azotu, tj. w odniesieniu do dopuszczalnego poziomu 3 z 5 substancji określonych dla obszarów ochrony uzdrowiskowej w § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu. Stężenia zanieczyszczeń powietrza nie zostały przekroczone. Do oceny jakości powietrza pozostałych 2 substancji (tj.: tlenku węgla i benzenu) przyjęto, dokonaną przez Wojewódzką Inspekcję Ochrony Środowiska w Szczecinie³³, klasyfikację zanieczyszczeń tymi substancjami dla powiatu kamieńskiego w latach 2003-2007. Cały obszar powiatu kamieńskiego zakwalifikowano do klasy A (tj. nieprzekraczającej poziomu dopuszczalnego). W operacie wskazano m.in. że: *Gmina znajduje się w zasięgu szkodliwego oddziaływania jednego z poważniejszych w województwie emitorów toksycznych zanieczyszczeń gazowych do powietrza atmosferycznego, którym jest kopalnia ropy naftowej na Wyspie Chrząszczewskiej;*
- ocenę poziomu natężenia hałasu (na podstawie ww. dokumentów), przeprowadzoną w 5 miejscach Uzdrowiska³⁴. W wyniku przeprowadzonych badań ustalono, że średni

²⁸ Minister Zdrowia wniósł uwagi do operatu: w dniu 27.10.2008 r. (operat został poprawiony i przekazany Ministrowi 3.03.2009 r.) i następnie w dniu 23.03.2009 r. (operat został poprawiony i przekazany Ministrowi 23.09.2009 r.).

²⁹ Urząd nie dysponował egzemplarzem operatu podpisanym przez burmistrza.

³⁰ Referat inwestycji, zagospodarowania przestrzennego i gospodarki komunalnej.

³¹ W operacie i załącznikach do operatu.

³² Opracowanym w 2008 r. przez Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. S. Leszczyckiego Polskiej Akademii Nauk.

³³ Dalej: „WIOŚ”.

³⁴ Tj.: 1) w Parku Jana Pawła II, przy ul. Bankowej naprzeciwko Sanatorium „Chrobry”; 2) na skwerze przy ul. Mickiewicza pomiędzy Sanatorium „Chrobry” i Szpitalem Uzdrowiskowym „Mieszko”; 3) na Starym Rynku, przy skrzyżowaniu ul. Strzeleckiej i Bałtyckiej; 4) na skwerze przed Zakładem Przyrodolecznictwa „Feniks”, po

statystyczny poziom hałasu wynosił 56 dB w ciągu dnia i 53 dB. Na 4 z 5 stanowiskach pomiarowych stwierdzono przekroczenia norm: od 1 do 2 dB (na stanowiskach 1 i 5) oraz od 7 do 10 dB (na stanowiskach 3 i 4). W operacie uzdrowskim zalecono m.in.: weryfikację i przebudowę wewnętrznego układu komunikacyjnego łącznie z wyłączeniem z ruchu ulic w pobliżu strefy „A” (np. ul. Szpitalna), ograniczenie emisji akustycznej podstawowych źródeł hałasu, głównie komunikacji samochodowej a w szczególności samochodów ciężarowych, wprowadzenie ograniczeń prędkości pojazdów nawet do 30 km/h i jej systematyczną kontrolę na głównych ulicach strefy „A” ochrony uzdrowskiej i tam, gdzie nawierzchnia jest w nie najlepszym stanie technicznym;

- ocenę natężenia pól elektromagnetycznych (w ww. świadectwie potwierdzającym właściwości lecznicze klimatu) jako niezagrażającego zdrowiu pacjentów (wykonano w 4 punktach zlokalizowanych na obszarze miasta)³⁵.

(dowód: akta kontroli str. 119-205)

W sprawie monitoringu stanu powietrza w związku z działalnością kopalni ropy naftowej na Wyspie Chrzęszczewskiej Burmistrz wyjaśnił: *kopalnia ma wydaną koncesję nr 99/93 na wydobywanie od dnia 28.06.1993 roku na okres 25 lat i z posiadanych informacji wynika, że nadal prowadzi swoją działalność. Gmina nie monitoruje szkodliwego oddziaływania kopalni na jakość powietrza. Ostatnie badania klimatu były prowadzone na potrzeby operatu.*

(dowód: akta kontroli str. 119-205)

Szczegółowe informacje na temat właściwości leczniczych klimatu Uzdrowiska zawarto w opracowaniu „Właściwości lecznicze klimatu Uzdrowiska Kamień Pomorski”, w którym wskazano m.in., że w celu pełnego wykorzystania leczniczych właściwości klimatu należy podjąć działania sprzyjające utrzymaniu należytego stanu klimatu lokalnego, akustycznego oraz stanu sanitarnego powietrza. *W tym celu niezbędne są: zabezpieczenie strefy ochrony uzdrowskiej „A” przed hałasem komunikacyjnym, prowadzenie systematycznych kontroli klimatu akustycznego i stałego monitoringu stanu sanitarnego powietrza oraz uruchomienie stacji meteorologicznej, monitorującej warunki mikroklimatyczne.*

(dowód: akta kontroli str. 204)

W sprawie wyszczególnienia w operacie uzdrowskim poziomów 3 z 5 dopuszczalnych substancji w powietrzu ze względu na ochronę zdrowia, Burmistrz wyjaśnił: *Przy sporządzeniu operatu korzystano z informacji powszechnie dostępnych, a także z informacji uzyskanych telefonicznie z innych uzdrowsk. Zlecono wszystkie wymagane prawem opracowania, które były uzgadniane z Ministerstwem Zdrowia.*

(dowód: akta kontroli str. 910, 913)

Minister Zdrowia w decyzji Nr 45 z dnia 23.10.2009 r. potwierdzającej możliwość prowadzenia lecznictwa uzdrowskiego, sformułował zalecenia m.in. w zakresie: szczegółowego monitoringu poziomu hałasu w kilku punktach i w różnych porach roku, systematycznej analizy warunków sanitarnych powietrza i hałasu oraz przebudowy układu komunikacyjnego w celu wyłączenia z ruchu części ulic znajdujących się w strefie „A” ochrony uzdrowskiej, poprawy stanu technicznego dróg, zastosowania ekranów akustycznych tłumiących hałas oraz ekranów zielonych, które oprócz tłumienia hałasu poprawią estetykę zieleni miejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 220)

Realizację zaleceń Ministra Zdrowia dotyczących monitorowania hałasu na obszarze Uzdrowiska, Gmina podjęła dopiero w 2013 r. W dniu 20.09.2013 r. Burmistrz zawarł z podmiotem zewnętrznym umowę na opracowanie dokumentacji dotyczącej ograniczania

wschodniej stronie ul. Szpitalnej; 5) zielony skwer przed Szpitalem Uzdrowskim „Mieszko I”, ok. 30 m od ul. Szpitalnej.

³⁵Tj.: 1) ul. Klasztorna w pobliżu Katedry i pl. Katedralnego; 2) ul. Bankowa - na tyłach Sanatorium „Chrobry”; 3) ul. Szpitalna – na przeciwko budynku Dyrekcji Uzdrowiska; 4) skrzyżowanie ul. Basztowej z ul. Słowackiego.

poziomu hałasu w Uzdrowisku³⁶. W październiku 2013 r. został opracowany raport z badań poziomu hałasu drogowego panującego na terenie Uzdrowiska. Badanie wykonano w 2 punktach pomiarowych³⁷. Równoważny poziom hałasu drogowego w punkcie pomiarowym S1 przekraczał poziom dopuszczalny o 7,2 dB i nie spełniał standardu akustycznej jakości środowiska w ciągu dnia. Natomiast nie przekraczał poziomu dopuszczalnego w nocy. W punkcie pomiarowym S2 spełniał standardy jakości akustycznej środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 278-299)

Burmistrz poinformował Ministra Zdrowia³⁸ pismem z 15.11.2013 r. o wynikach przeprowadzonego badania oraz zawnioskował o przedłużenie o rok terminu dostosowania poziomu hałasu do obowiązujących norm. W odpowiedzi Dyrektor Departamentu Organizacji Ochrony Zdrowia³⁹ w Ministerstwie Zdrowia pismem z 2.12.2013 r., zalecił Burmistrzowi kontynuację prac mających na celu poprawienie istniejących norm hałasu oraz zwrócił się o systematyczne informacje o dalszych postępach zmierzających do całkowitego usunięcia nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 272-274)

Pismem z 10.03.2014 r. podmiot realizujący umowę w sprawie badania poziomu hałasu, zawnioskował o rozwiązanie umowy za porozumieniem stron. W uzasadnieniu wskazał m.in. na: *niemożność pozytywnego zaopiniowania projektu stałej organizacji ruchu przez Komendę Powiatową Policji w Kamieniu Pomorskim, wynikającą z niechęci policji do wprowadzenia zmian w organizacji ruchu na ul. Szpitalnej oraz brak komunikacji pomiędzy Urzędem Miejskim, a Wykonawcą oraz różne wizje na zmianę organizacji ruchu ze strony zamawiającego, co skutkowało koniecznością opracowywania różnych wariantów organizacji ruchu w bardzo krótkim terminie*. Umowa została rozwiązana w dniu 15.03.2014 r. za porozumieniem stron.

(dowód: akta kontroli str. 300-303)

W sprawie działań podjętych w zakresie stwierdzonych w operacie uzdrowskim przekroczeń dopuszczalnych norm natężenia hałasu Kierownik referatu inwestycji, zagospodarowania przestrzennego i gospodarki komunalnej⁴⁰ wyjaśnił: *podejmowane były próby i prace związane ze zmianą organizacji ruchu głównie na ulicy Szpitalnej, zawarto umowę w tym zakresie z firmą (...). Negatywna opinia Komendy Policji w Kamieniu oraz mieszkańców, którzy oprotowali podjęte działania spowodowała zaniechanie kontynuacji prac*.

(dowód: akta kontroli str. 900)

Burmistrz wyjaśnił: *W zakresie działań podjętych w celu usunięcia uchybień przekroczenia dopuszczalnego poziomu hałasu został przeprowadzony ponowny monitoring miejsc w których zostały ujawnione. W tym celu zawarto umowę z firmą (...) na przeprowadzenie badań, analizę i wytypowanie działań zmierzających do wyciszenia spomych miejsc oraz*

³⁶ Nr PIGK/65/2013 na realizację zlecenia pn. „Ograniczenie poziomu hałasu na ul. Szpitalnej i Mickiewicza w Kamieniu Pomorskim do norm przewidzianych przepisami prawa”. Zakres prac obejmował w I etapie: 1) całodobowe badanie poziomu hałasu drogowego w 2 punktach pomiarowych przy ul. Szpitalnej i Mickiewicza, zgodnie z obowiązującą metodyką z wykorzystaniem procedury G wraz z pomiarami hałasu drogowego, 2) analizę możliwych rozwiązań w obszarze Uzdrowiska obniżających poziom hałasu na ul. Szpitalnej, w tym przygotowanie dokumentacji projektu, koniecznych zmian organizacji ruchu, lokalizacji parkingów oraz usytuowania nasadzeń izolacyjnych; w II etapie 1) całodobowe badanie poziomu hałasu drogowego w 2 punktach pomiarowych przy ul. Szpitalnej i Mickiewicza, zgodnie z obowiązującą metodyką wraz z pomiarami hałasu drogowego, 2) wykonanie dokumentacji uzgodnionych zmian oraz uzyskanie wszelkich wymaganych prawem uzgodnień i pozwoleń.

³⁷ Tj. punkt S1 zlokalizowany w odległości 1 m od elewacji Zakładu Przyrodoleczniczego Fenix, na ul. Szpitalnej, punkt S2 umiejscowiony w parku, przy ul. Mickiewicza, w sąsiedztwie Szpitala Uzdrowskiego „Mieszko”.

³⁸ Pismem znak PIGK.7226.U.1.2013.JW.

³⁹ Pismem znak MZ-OZU-523-34024-1/WS/13.

⁴⁰ Dalej: „Kierownik Referatu Inwestycji”.

ewentualnie pomoc w ich przeprowadzeniu. W trakcie postępowania ustalono, że poziom hałasu przy Szpitalu Uzdrawiskowym „Mieszko” jest zgodny z normami hałasu, natomiast przekroczenie norm faktycznie dotyczy Zakładu Przyrodoleczniczego „Feniks”. Z uwagi na fakt, iż wykonawca nie był w stanie zrealizować celu, tj. wyciszenia przedmiotowego odcinka, umowa nie była kontynuowana.

(dowód: akta kontroli str. 910, 912, 913)

Gmina – do zakończenia kontroli NIK - nie podejmowała innych działań w zakresie stwierdzonych w operacji przekroczeń dopuszczalnych norm natężenia hałasu.

(dowód: akta kontroli str. 1219-1229)

Do 05.07.2016 r. Gmina nie zrealizowała zaleceń Ministra Zdrowia dotyczących przestrzegania dopuszczalnych norm hałasu i czystości powietrza, określonych w decyzji o potwierdzeniu możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrawiskowego.

Podstawowe informacje o stanie środowiska w województwie zachodniopomorskim⁴¹ w latach 2014-2015 określone zostały w raportach opracowywanych w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska⁴² realizowanego przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. Ocena jakości powietrza⁴³ na obszarze województwa przeprowadzana była corocznie przez WIOŚ, w podziale na strefy⁴⁴ określone w art. 87 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁴⁵. Na podstawie §1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 2 sierpnia 2012 r. w sprawie stref, w których dokonuje się oceny powietrza⁴⁶ - w województwie wydzielono strefy: aglomerację szczecińską; miasto Koszalin oraz strefę zachodniopomorską (obejmującą pozostały obszar województwa niewchodzący w skład aglomeracji szczecińskiej i miasta Koszalin).

W dokumentach pn. „Informacja o stanie środowiska w województwie zachodniopomorskim. Raport 2015.”⁴⁷ i „Roczna ocena jakości powietrza w województwie zachodniopomorskim w 2015 r.” WIOŚ wskazał, że w województwie przeprowadzono pomiary m.in:

- dwutlenku siarki i dwutlenku azotu – w 2014 r. w 5 stacjach pomiarowych (zlokalizowanych w: Widuchowej, Szczecinku Szczecinie⁴⁸ i Koszalinie), w 2015 r. – w 6 stacjach (w: Szczecinie⁴⁹, Koszalinie, Widuchowej i Szczecinku);
- pyłu PM10 i PM2,5⁵⁰ – w 2014 r. w 10 stacjach pomiarowych, w 2015 r. w 8 (w: Szczecinie, Szczecinku, Widuchowej i Myśliborzu), w tym stężeń benzo(a)pirenu w pyłe PM10 na 7 ww. stanowiskach pomiarowych (w: Myśliborzu, Szczecinku, Widuchowej, Stargardzie, Goleniowie, Dębnie i Wałczu),
- benzenu w 2014 r. i 2015 r. w 3 stacjach pomiarowych (w Szczecinie, Koszalinie, Choszcznie),

⁴¹ Dalej: „województwo”.

⁴² Dalej: „PMŚ”.

⁴³ Ocena jakości powietrza – to pomiary oraz obliczenia rozpowszechniania się zanieczyszczeń w powietrzu wykonywane w oparciu o inwentaryzacje emisji ze źródeł punktowych (instalacje przemysłowe), powierzchniowych (indywidualne ogrzewanie mieszkań) oraz liniowych (transport samochodowy). Metody obliczeniowe (tzw. modelowanie) dostarcza informacji o przestrzennych rozkładach stężeń substancji w powietrzu, zwłaszcza tam, gdzie brak jest danych pomiarowych (tak było w przypadku powiatu kołobrzeskiego) – źródło: „Informacja o stanie środowiska w powiecie kołobrzeskim w 2014 r.”.

⁴⁴ Tj.: aglomeracja o liczbie mieszkańców większej niż 250 tys.; miasto o liczbie mieszkańców większej niż 100 tys.; pozostały obszar województwa, niewchodzący w skład miast o liczbie mieszkańców większej niż 100 tys. oraz aglomeracji.

⁴⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 672 - dalej: „POŚ”.

⁴⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 914.

⁴⁷ W tym w opracowaniu pn. „Roczna ocena jakości powietrza w województwie zachodniopomorskim za 2014 r.”.

⁴⁸ 2 punkty pomiarowe.

⁴⁹ 3 punkty pomiarowe.

⁵⁰ Pył PM10 - jest zanieczyszczeniem powietrza składającym się z mieszaniny cząstek stałych, ciekłych lub obu naraz, zawieszonych w powietrzu i będących mieszaniną substancji organicznych i nieorganicznych. To pył zawieszony w powietrzu, w którym mieści się frakcja cząstek o średnicy 10 mikrometrów. PM2,5 - cząstki pyłu o średnicy aerodynamicznej mniejszej niż 2,5 µm.

– tlenku węgla – w latach 2014-2015 w 1 stacji pomiarowej w Szczecinie.

W latach 2014-2015 WIOŚ dokonał, na stanowisku pomiarowym w Kamieniu Pomorskim, pomiarów stężeń metodą pasywną⁵¹ dwutlenku siarki i azotu. Wartość stężenia średniorocznego w latach 2014-2015 nie przekraczała wartości dopuszczalnej określonej dla tych zanieczyszczeń (zakwalifikowano strefę do klasy A⁵²). W raporcie WIOŚ z 2015 r. określono, że „metoda pasywnego poboru próbek powietrza należy do wskaźnikowych metod pomiarowych i jest ona obciążona dużą niepewnością, dlatego wyniki pomiarów pasywnych dwutlenku siarki, dwutlenku azotu i benzenu nie zostały uwzględnione przy sporządzaniu klasyfikacji w ocenie rocznej”.

Badania dopuszczalnych i docelowych poziomów pozostałych substancji w powietrzu, zróżnicowanych ze względu na ochronę zdrowia ludzi i ochronę roślin, w tym benzo(a)pirenu w pyłe PM10 i ozonu⁵³, WIOŚ przeprowadził w ramach strefy zachodniopomorskiej (w której znajduje się Uzdrowisko). W latach 2014-2015 w strefie zachodniopomorskiej stwierdzono przekroczenia 2 zanieczyszczeń pyłu zawieszonego PM10, tj. przekroczenia standardu jakości powietrza przez stężenia 24-godzinne na stanowisku pomiarowym w Myśliborzu oraz zawartego w tym pyłe bezno(a)pirenu, tj. poziomu docelowego we wszystkich 7 punktach pomiarowych w strefie zachodniopomorskiej (zakwalifikowano ją do klasy C⁵⁴). W zakresie poziomu docelowego⁵⁵ stężeń ozonu (ze względu na ochronę zdrowia), przeprowadzonych przez WIOŚ na 2 stanowiskach pomiarowych w województwie (w: Widuchowej i Szczecinie) nie stwierdzono przekroczeń (zakwalifikowano ją do klasy A). Stwierdzono przekroczenie w zakresie poziomu celu długoterminowego⁵⁶, tj. dodatkowego kryterium badania stężeń ozonu⁵⁷ zakwalifikowano strefę do klasy D2⁵⁸. Dla pozostałych substancji określonych § 2 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu strefę zachodniopomorską (obejmującą Uzdrowisko) zakwalifikowano do klasy A. Żadna ze stacji pomiarowych w strefie zachodniopomorskiej nie była zlokalizowana na obszarze powiatu kamieńskiego (w tym w Uzdrowisku).

W 2014 r. w zakresie hałasu komunikacyjnego (drogowego) WIOŚ przeprowadził pomiary w 10 punktach w 3 miejscowościach (Barlinek, Cedynia i Kalisz Pomorski) oraz w zakresie hałasu przemysłowego w ramach 104 kontroli planowych i interwencyjnych⁵⁹. W każdym badanym mieście stwierdzono występowanie terenów zagrożonych ponadnormatywnym hałasem. Pomiary natężenia pola elektromagnetycznego WIOŚ przeprowadzała w ramach trzyletniego cyklu pomiarowego, dla którego wyznaczono 45 punktów pomiarowych w każdym

⁵¹ Oparte są na wykorzystaniu swobodnego przepływu cząstek z badanego medium do dozymetru.

⁵² Tj. nie przekracza poziomu dopuszczanego – Źródło: „Informacja o stanie środowiska w województwie zachodniopomorskim. Raport 2015”.

⁵³ Określonych § 2 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (Dz. U. poz. 1031) – dalej: „rozporządzenia z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu”

⁵⁴ Tj. przekracza poziom dopuszczalny – Źródło: „Informacja o stanie środowiska w województwie zachodniopomorskim. Raport 2015”.

⁵⁵ To maksymalna średnia ośmiogodzinna w ciągu roku kalendarzowego spośród średnich kroczących, obliczanych ze średnich jednogodzinnych w ciągu doby, która wynosi 120 µg/m³ – źródło: Objaśnienia lit. e w załączniku nr 2 do rozporządzenia z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu.

⁵⁶ To maksymalna średnia ośmiogodzinna w ciągu roku kalendarzowego spośród średnich kroczących, obliczanych ze średnich jednogodzinnych w ciągu doby, która wynosi 120 µg/m³. Każdą tak obliczoną średnią 8 godzinną przypisuje się dobie, w której się ona kończy. Pierwszym okresem obliczeniowym dla każdej doby jest okres od godziny 17⁰⁰ dnia poprzedniego do godziny 01⁰⁰ danego dnia. Ostatnim okresem obliczeniowym dla każdej doby jest okres od godziny 16⁰⁰ do 24⁰⁰ tego dnia czasu środkowoeuropejskiego CET – źródło: Objaśnienie lit. b w załączniku nr 3 do rozporządzenia z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu.

⁵⁷ O którym stanowi § 2 pkt 3 rozporządzenia z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu.

⁵⁸ Tj. przekracza poziom celu długoterminowego – Źródło: „Informacja o stanie środowiska w województwie zachodniopomorskim. Raport 2015”.

⁵⁹ Źródło: „Stan środowiska w województwie zachodniopomorskim raport 2015”.

roku kalendarzowym cyklu⁶⁰. Łącznie w cyklu trzyletnim na terenie województwa zachodniopomorskiego dokonywane były pomiary w 135 punktach pomiarowych. Pomiary natężenia składowej elektrycznej pola elektromagnetycznego⁶¹ WIOŚ przeprowadziła w 2014 r. w 1 punkcie zlokalizowanym w Kamieniu Pomorskim przy ul. Gryfitów. Zmierzone wartości były poniżej dolnego progu oznaczalności sondy, tj. poniżej wartości dopuszczalnej (7 V/m), określonej w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych oraz sposobu sprawdzenia dotrzymania tych poziomów⁶². Do dnia zakończenia niniejszej kontroli, WIOŚ nie opublikowała informacji o wynikach badań przeprowadzonych w 2015 r. w zakresie natężenia hałasu i pól elektromagnetycznych.

W latach 2014-2015 w ramach PMS³ w Uzdrowisku nie prowadzono kompleksowych badań w zakresie badań dopuszczalnego poziomu natężenia hałasu, 6 z 8 dopuszczalnych⁶³ oraz wszystkich 6 docelowych poziomów substancji w powietrzu⁶⁴ - zróżnicowanych ze względu na ochronę zdrowia ludzi i ochronę roślin, określonych w § 2 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu. W opracowanych dokumentach WIOŚ stwierdził, że pomiary w połączeniu z metodami obliczeniowymi, były wystarczające dla wskazania w danej strefie obszarów zagrożonych występowaniem przekroczeń standardów jakości powietrza.

(dowód: akta kontroli str. 959-1178)

W latach 2014-2016 w zakresie ochrony stanu środowiska w Gminie: przeprowadzono przebudowę i rozbudowę kanalizacji deszczowej i oświetlenia ulicznego w ramach przebudowy ulic: Dziwnowskiej, Mieszka I i B. Chrobrego; prowadzono pielęgnację zieleni miejskiej: parków, skwerów, rabat, drzewostanów, w tym drzew przyulicznych itp.; dokonano konserwacji i wzbogacania zasobów miejskiej zieleni (obsadzenia nowe i uzupełniające drzewami i krzewami w parku i zieleńcach, wykonywanie i pielęgnacja obsadzenia kwietników sezonowych, obsadzenia krzewami ozdobnymi).

(dowód: akta kontroli str. 510-750, 910, 913)

W latach 2014-2016 Gmina nie monitorowała stanu środowiska, w celu sprawdzenia spełnienia przez Uzdrowisko wymagań w zakresie dopuszczalnych norm zanieczyszczenia powietrza czy hałasu. Zachowanie wymogów w stosunku do środowiska jest niezbędne do utrzymania statusu uzdrowiska, na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 4 i art. 46 pkt 1 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

Burmistrz wyjaśnił m.in.: *Od momentu uzyskania decyzji Ministerstwa Zdrowia nr 45 z 23.10.2009 r. w gminie nie prowadzono działań związanych z monitorowaniem zmian stanu środowiska oraz poziomu zasobów naturalnych do zachowania statusu Uzdrowiska (...).*

(dowód: akta kontroli str. 910, 913)

Stała komisja uzdrowiskowa została powołana w dniu 24.11.2005 r. w składzie 11 osób⁶⁵. W okresie od dnia jej powołania do rozpoczęcia kontroli NIK skład komisji nie był zmieniany. W okresie objętym kontrolą, spośród członków komisji, radnym była 1 osoba (kadencja Rady Miejskiej 2014-2018).

(dowód: akta kontroli str. 246-250)

⁶⁰ Tj. po 15 punktów pomiarowych w centralnych dzielnicach/osiedlach miast o liczbie mieszkańców przekraczających 50 tys.; w pozostałych miastach i na terenach wiejskich.

⁶¹ Tj. w przedziale częstotliwości co najmniej 3 MHz do 3.000 MHz.

⁶² Dz. U. 192, poz. 1883 – dalej: „rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych”.

⁶³ Tj. Benzenu, tlenku azotu, ołowiu, pyłu zawieszonego PM_{2,5} (termin do osiągnięcia do 1.01.2015 r. – faza 1), pyłu zawieszonego PM₁₀ i tlenku węgla.

⁶⁴ Tj. arsenu, benzo(a)pirenu, kadmu, niklu, ozonu i pyłu zawieszonego PM_{2,5}.

⁶⁵ Uchwałę Nr XXX/299/05 Rady Miejskiej w Kamieniu Pomorskim z dnia 24 listopada 2005 r.

Ostatnim dokumentem sporządzonym przez komisję uzdrowską była opinia wydana po posiedzeniu w dniu 11.12.2009 r. dotycząca m.in. wniosku do Rady Miasta o uchwalenie Statutu Uzdrowska oraz oznakowania przez Burmistrza statutowych stref ochronnych.

(dowód: akta kontroli str. 253)

Przewodniczący Rady Miejskiej wyjaśnił: *od 2009 roku do chwili obecnej komisja uzdrowska nie podejmowała żadnych działań. W roku 2011 zmarł Przewodniczący Komisji. Skład Komisji nie został uzupełniony i nie wybrano nowego Przewodniczącego z pozostałych członków Komisji. (...) Jednocześnie zapewniam, iż zostaną poczynione działania mające na celu powołanie nowej stałej komisji uzdrowskiej.*

(dowód: akta kontroli str. 922, 924)

Stała Komisja Uzdrowska w nowym składzie została powołana w trakcie prowadzonych czynności kontrolnych⁶⁶, tj. 24.06.2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1212-1214)

Wnioskowane przez komisję uzdrowską statutowe strefy ochronne Uzdrowska nie zostały oznakowane.

(dowód: akta kontroli str. 899)

W sprawie przyczyny nieoznakowania stref ochronnych Burmistrz wyjaśnił: *każdorocznie realizowane były bieżące sprawy związane z naprawą istniejącego oznakowania, co za tym idzie, poprawą bezpieczeństwa na drogach. Na inne działania wykraczające poza zakres stanowiący poprawę bezpieczeństwa, w tym oznakowania stref uzdrowskich nie było środków finansowych.*

(dowód: akta kontroli str. 1219, 1221-1222)

W latach 2014-2016 (do 31.05) na realizację zadań, o których mowa w art. 46 pkt 1-4 ustawy o lecznictwie uzdrowskim, Gmina wydatkowała: 1.648.353,27 zł w 2014 r. oraz 799.765,89 zł w 2015 r. Środki zostały przeznaczone na zadania w zakresie tworzenia warunków dla funkcjonowania zakładów i urzędzeń lecznictwa uzdrowskiego oraz rozwoju infrastruktury komunalnej dla zaspokojenia potrzeb osób przebywających w Gminie w celu leczenia uzdrowskiego, w tym m.in. na: dostarczanie wody do nawadniania zieleni miejskiej; zagospodarowanie terenów zielonych (m.in. zakup roślinności, pielęgnacja terenów zielonych; rewitalizacja parku uzdrowskiego, wykonanie przyłączy wodociągowych do podlewania roślinności); naprawę i modernizację nawierzchni ulic i chodników.

(dowód: akta kontroli str. 667-750, 927, 930)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Projekt uchwał w sprawie ustanowienia tymczasowego statutu Uzdrowska został przedłożony przez Burmistrza Radzie Miejskiej 13.09.2006 r., natomiast projekt statutu Uzdrowska 14.10.2010 r. Konsekwencją powyższego było uchwalenie statutu Uzdrowska w dniu 21 września 2006 r.⁶⁷, tj. 171 dni po terminie określonym w art. 59 ust. 3 ustawy o lecznictwie uzdrowskim⁶⁸, a statutu Uzdrowska w dniu 28 grudnia 2010 r.⁶⁹, tj. ponad dwa lata po upływie terminu określonego w art. 59 ust. 2 ustawy o lecznictwie uzdrowskim⁷⁰.

(dowód: akta kontroli str. 4-11, 233-244, 897-898, 1215)

⁶⁶ Uchwała Nr XXIII/232/16 z dnia 24 czerwca 2016 r.

⁶⁷ Uchwała Nr XXXIX/357/06 z dnia 21 września 2006 r.

⁶⁸ Termin upłynął dnia 3.04.2006 r.

⁶⁹ Uchwała nr IV/27/10 z dnia 28 grudnia 2010 r.

⁷⁰ Termin upłynął dnia 3.10.2008 r.

Zgodnie z art. 59 ust. 2 i ust. 3 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, gmina uzdrowiskowa obowiązana była do uchwalenia i przedłożenia ministrowi właściwemu do spraw zdrowia statutu uzdrowiska w terminie 3 lat od wejścia w życie ustawy oraz tymczasowego statutu uzdrowiska w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

Burmistrz Miasta wyjaśnił, m.in.: *W sprawie przyczyn opóźnienia w przedłożeniu Radzie Miejskiej tymczasowego statutu Uzdrowiska oraz statutu Uzdrowiska wyjaśniam, iż przedmiotowa kwestia była sprawą nową, do której Gmina dopiero się przygotowywała i nie było osoby w Urzędzie Miejskim mającej praktyczne doświadczenia przy przygotowywaniu takiej problematyki. W praktyce od samego początku koniecznym było kontaktowanie się z innymi gminami, które były na bardziej zaawansowanym etapie opracowania tymczasowego statutu oraz samego statutu. Nie bez znaczenia był fakt, iż w celu przygotowania przedmiotowych opracowań Gmina musiała pozyskać stosowne informacje, których zebranie również było absorbujące czasowo. Duży wpływ na opóźnienie przedłożenia Radzie Miejskiej przedmiotowych opracowań miało uzyskanie koniecznych uzgodnień (w tym z Ministerstwem Zdrowia) oraz samo sporządzanie operatu - jego wyniki nie spełniały oczekiwań. Jego sporządzenie musiało być poprzedzone dziesiątkami opracowań. Między innymi na początku prac nad operatem nie można było wykazywać studni „Edward II” jako źródła solanki, a prace nad „Edwardem III” były mało zaawansowane. Solanka jest tu kluczowym surowcem, który uzależniał w ogóle fakt posiadania statutu. Opóźnienie przy sporządzeniu operatu było dość znaczne i miało kluczowy wpływ na opóźnienie w przedłożeniu Radzie Miejskiej wymaganych statutów. Nie bez znaczenia na opóźnienie miały wpływające na etapie przygotowywania dokumentacji nowe wnioski - propozycje dotyczące opracowywanych projektów statutu.*

(dowód: akta kontroli str. 909, 912)

2. Statut uzdrowiska, przyjęty Uchwałą nr IV/27/10 Rady Miejskiej z dnia 28 grudnia 2010 r. nie został dostosowany do uregulowań prawnych wprowadzonych ustawą z dnia 4 marca 2011 r. o zmianie ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych⁷¹.

W ww. statucie brak było uregulowań, o których mowa w art. 41 ust. 2 pkt 3 i pkt 4 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, a dotyczących: przepisów mających na celu ochronę funkcji leczniczej w uzdrowiskach oraz opisu właściwości naturalnych surowców leczniczych występujących na terenie Uzdrowiska i właściwości leczniczych klimatu.

(dowód: akta kontroli str. 233-245)

Zgodnie z art. 10 ust. 2 ww. ustawy, obowiązek dostosowania statutu uzdrowiska do obowiązujących przepisów upłynął w dniu 7 stycznia 2012 r. Przepis ten stanowi, że gmina dostosuje statut uzdrowiska, uchwalony na podstawie dotychczasowych przepisów, do wymagań określonych w art. 41 ust. 2 i 2a ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, w terminie nie dłuższym niż 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Burmistrz nie wskazał przyczyny niezaktualizowania statutu Uzdrowiska. W wyjaśnieniach podał: *Nie prowadzono żadnych działań w Gminie w celu dostosowania statutu Uzdrowiska do aktualnie obowiązujących uregulowań prawnych. Nie ujawniono konieczności dostosowania przyjętego statutu do nowych uregulowań prawnych.*

(dowód: akta kontroli str. 910, 913)

Przewodniczący Rady Miejskiej wyjaśnił: *informuję, że Rada Miejska, jako organ stanowiący, w porozumieniu z organem wykonawczym gminy dokona, w możliwie najkrótszym czasie, analizy koniecznych do podjęcia działań związanych z przygotowaniem i uchwaleniem aktualizacji Statutu Uzdrowiska.*

(dowód: akta kontroli str. 923, 924)

⁷¹ Dz. U. nr 73 poz. 390.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że użyty przez ustawodawcę w art. 41 ust. 2 pkt 3 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym zwrot "w szczególności" oznacza, że regulacje przewidziane w tym artykule są obligatoryjnym elementem uchwalanego przez radę gminy statutu uzdrowiska.

1. W latach 2014-2016 Gmina nie monitorowała stanu środowiska w celu sprawdzenia spełnienia przez Uzdrowisko wymagań w zakresie dopuszczalnych norm zanieczyszczenia powietrza czy hałasu wymaganego do zachowania statusu Uzdrowiska (art. 34 ust. 1 pkt 4 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym).

Ponadto w decyzji Ministra Zdrowia nr 45 z dnia 23.10.2009 r. potwierdzającej możliwość prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego nałożono na Gminę obowiązek podejmowania działań dotyczących monitorowania stanu środowiska, w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w zakresie przekroczenia dopuszczalnego poziomu hałasu panującego w części obiektów uzdrowiskowych. W decyzji zawarto szczegółowe zalecenia dotyczące m.in. monitoringu poziomu hałasu w kilku punktach i w różnych porach roku; analizy warunków sanitarnych powietrza i hałasu; poprawy stanu technicznego dróg; zastosowanie ekranów akustycznych oraz ekranów zielonych.

Zalecenia dotyczące zabezpieczenia strefy ochrony uzdrowiskowej „A” przed hałasem komunikacyjnym, prowadzenia systematycznych kontroli klimatu akustycznego i stałego monitoringu stanu sanitarnego powietrza oraz uruchomienia stacji meteorologicznej, monitorującej warunki mikroklimatyczne zawarto również w opracowaniu w zakresie właściwości leczniczych klimatu Uzdrowiska.

Do zakończenia czynności kontrolnych NIK, Gmina nie podjęła skutecznych działań w zakresie monitoringu spełniania norm akustycznych i nie zrealizowała zaleceń dotyczących przestrzegania dopuszczalnych norm hałasu i czystości powietrza, określonych w decyzji i ww. opracowaniu.

(dowód: akta kontroli str. 204, 971-1099)

Burmistrz wyjaśnił m.in.: *Od momentu uzyskania decyzji Ministerstwa Zdrowia nr 45 z 23.10.2009 r. w gminie nie prowadzono działań związanych z monitorowaniem zmian stanu środowiska oraz poziomu zasobów naturalnych do zachowania statusu Uzdrowiska.*

(dowód: akta kontroli str. 910, 913)

NIK zwraca uwagę, że zachowanie wymogów w stosunku do środowiska jest niezbędne do utrzymania statusu uzdrowiska, na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 4 i art. 46 pkt 1 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

Ustawa o lecznictwie uzdrowiskowym zobowiązuje gminę do ochrony warunków naturalnych uzdrowiska oraz do spełniania wymagań dopuszczalnych norm zanieczyszczenia powietrza i natężenia hałasu (art. 46 pkt 2), a ponadto do spełniania wymogów określonych w przepisach o ochronie środowiska (art. 34 ust. 1 pkt 4).

2. W dokumentacji dotyczącej spełnienia wymogów jakości powietrza⁷² dla dopuszczalnych poziomów 2 z 5 substancji⁷³, tj. benzenu i tlenku węgla – nie wskazano miejsca przeprowadzenia pomiarów oraz ich wyników. Ocenę zanieczyszczeń powietrza tymi substancjami odniesiono do całego obszaru powiatu kamieńskiego, który zakwalifikowano do klasy A (tj. nieprzekraczającej wartości dopuszczalnej).

NIK zwraca uwagę, że ustawa o lecznictwie uzdrowiskowym zobowiązuje gminy uzdrowiskowe do: spełniania wymogów określonych w przepisach o ochronie środowiska (art. 34 ust. 1 pkt 4); zamieszczania w operacie uzdrowiskowym przedstawianym Ministrowi

⁷² Świadectwo DI-070-23/2008 z 27.08.2008 r. potwierdzające właściwości lecznicze klimatu oraz Opracowanie w zakresie właściwości leczniczych klimatu Uzdrowiska.

⁷³ określonych dla obszarów ochrony uzdrowiskowej w § 2 rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu.

Zdrowia informacji o stanie czystości powietrza i natężenia hałasu opracowanych zgodnie z odrębnymi przepisami (art. 39 ust. 4 pkt 11); spełniania wymagań dopuszczalnych norm zanieczyszczenia powietrza i natężenia hałasu, o których mowa w odrębnych przepisach (art. 46 pkt 2).

Rozporządzenie w sprawie badań klimatu (w załączniku nr 3 w ust. 2 pkt 1-2 i ust. 3) odsyła do obowiązujących wówczas rozporządzeń Ministra Środowiska⁷⁴, określających m.in. dopuszczalne normy niektórych substancji na obszarach ochrony uzdrowiskowej, a więc nie powiatu czy innej miejscowości (sąsiadujące w niedalekiej odległości od uzdrowiska). W świetle obowiązujących wówczas przepisów, badania dopuszczalnych substancji w powietrzu powinno mieć miejsce na obszarze Uzdrowiska.

3. W dokumentach opracowanych przez WIOŚ („Informacja o stanie środowiska w województwie zachodniopomorskim. Raport 2015” oraz „Roczna ocena jakości powietrza w województwie zachodniopomorskim za 2015 r.”) wskazano że, zgodnie z art. 87 POŚ, ocenę jakości powietrza należy przeprowadzić według układu 3 stref: aglomeracji szczecińskiej; miasta Koszalin oraz strefy zachodniopomorskiej.

W latach 2014-2015 pomiary dopuszczalnych poziomów substancji zanieczyszczających powietrze (określonych w § 2 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia z dnia 25 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu) prowadzono w ramach strefy zachodniopomorskiej w różnych miejscach. W Uzdrowisku corocznie były wykonywane pomiary pasywne wyłącznie w zakresie poziomu dwutlenku siarki oraz dwutlenku azotu.

NIK zwraca uwagę, że PMS obejmujący m.in. ocenę stanu powietrza w podziale na strefy, określone w art. 87 POŚ, ocenę stanu akustycznego środowiska w podziale na obszary i obiekty, określone w art. 117 i art. 175 POŚ⁷⁵ oraz ocenę poziomów pól elektromagnetycznych w trzyletnim cyklu pomiarowym, określonym w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2007 r. w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia okresowych badań poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku⁷⁶ - nie zobowiązuje organów ochrony środowiska do wykonywania odrębnych badań stanu środowiska na obszarach stref uzdrowiskowych. Natomiast ustawa o lecznictwie uzdrowiskowym zobowiązuje gminy uzdrowiskowe do: spełniania wymogów określonych w przepisach o ochronie środowiska (art. 34 ust. 1 pkt 4); zamieszczania w operacie uzdrowiskowym przedstawianym Ministrowi Zdrowia informacji o stanie czystości powietrza i natężenia hałasu (art. 39 ust. 4 pkt 11); spełniania wymagań dopuszczalnych norm zanieczyszczenia powietrza i natężenia hałasu (art. 46 pkt 2).

4. W ocenie NIK brak w latach 2009-2016 aktywnych działań ze strony komisji uzdrowiskowej, jako organu opiniodawczo-doradczego Rady Miejskiej, mógł przyczynić się do wystąpienia wyżej opisanych nieprawidłowości, stwierdzonych w toku kontroli.

Ocena cząstkowa

Gmina wywiązała się z obowiązku przedstawiania Ministrowi Zdrowia świadectw potwierdzających właściwości lecznicze klimatu i surowców naturalnych oraz operatu. Zawarte w nich informacje dotyczące oceny jakości powietrza nie odnosiły się do wykonanych w Uzdrowisku badań wszystkich dopuszczalnych poziomów substancji, określonych dla obszarów ochrony uzdrowiskowej oraz wskazano w nich przekroczenia dopuszczalnych norm hałasu. W latach 2014-2016 Gmina nie monitorowała stanu środowiska, w celu sprawdzenia

⁷⁴ Tj.: rozporządzenia Ministra Środowiska: z dnia 6 czerwca 2002 r. w sprawie oceny poziomów substancji w powietrzu (Dz. U. Nr 87, poz. 798); rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu, rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu i rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych”.

⁷⁵ Tj. dla aglomeracji o liczbie mieszkańców powyżej 100 tys.; dróg, którymi przejeżdża rocznie ponad 3 mln pojazdów; linii kolejowych, po których przejeżdża rocznie ponad 30 tys. pociągów; lotnisk cywilnych, na których ma miejsce ponad 50 tys. operacji (startów lub lądowań) statków powietrznych rocznie. Dla tych obszarów sporządza się obligatoryjnie co 5 lat mapy akustyczne – zgodnie z art.118 ust. 1 i art. 179 POŚ.

⁷⁶ Dz. U. Nr 221, poz. 1645.

spełnienia wymagań w zakresie dopuszczalnych norm zanieczyszczenia powietrza czy hałasu oraz nie zrealizowała w tym zakresie zaleceń Ministra Zdrowia. Statut Uzdrowiska Gmina uchwaliła ponad 2 lata po upływie terminu określonego w art. 59 ust. 2 ustawie o lecznictwie uzdrowiskowym. Do dnia zakończenia kontroli NIK, Burmistrz nie podjął działań w celu dostosowania Statutu do wymogów określonych w art. 41 ust. 2 pkt 3 i pkt 4 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

2. Przestrzeganie w strefach ochrony uzdrowiskowej zakazów określonych w art. 38a ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 38 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym obszar Uzdrowiska podzielono na 3 strefy ochrony uzdrowiskowej: „A” (o powierzchni 46,66 ha); „B” (302 ha)⁷⁷ oraz „C” (3.815,61 ha)⁷⁸.

(dowód: akta kontroli str. 238-239)

W Gminie nie został opracowany i uchwalony mpzp dla obszaru strefy „A” ochrony uzdrowiskowej.

(dowód: akta kontroli str.329)

W latach 2012-2015 Burmistrz wydał ogółem 856 decyzji WZ⁷⁹, w tym: 137 dotyczących inwestycji celu publicznego⁸⁰ i 719 dotyczących pozostałych inwestycji⁸¹. W wyniku badania 20 spośród 48 decyzji WZ dla zamierzeń inwestycyjnych w strefie uzdrowiskowej „A” i „B” nie stwierdzono przypadków naruszania zakazów określonych w art. 38a ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

W wyniku badania 40 decyzji WZ dla zamierzeń inwestycyjnych celu publicznego (4 w strefie „A”, 10 w strefie „B” i 26 w strefie „C”) nie stwierdzono przypadków naruszania zakazów określonych w art. 38a ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym. Burmistrz, zgodnie z art. 53 ust. 4 pkt ustawy o planowaniu, uzgadniał z Ministrem Zdrowia decyzje dla zamierzeń inwestycyjnych w strefie uzdrowiskowej „A”. Burmistrz nie uzgadniał natomiast 35 z 40⁸² badanych decyzji dla zamierzeń inwestycyjnych w strefach „B” i „C”.

(dowód: akta kontroli str. 330-358, 855-856)

Wydane przez Burmistrza decyzje WZ dla inwestycji celu publicznego dotyczyły głównie: przebudowy ulic wraz z odwodnieniem oraz remontem i budową ciągów pieszych, budowy i przebudowy stacji transformatorowych, budowy oświetleniowych linii kablowych, przebudowy i rozbudowy sieci elektroenergetycznej, budowy oświetlenia ulicznego, budowy parkingów miejskich oraz terenów zielonych (park, zieleń izolacyjna) wraz z elementami małej architektury, budowy i rozbudowy sieci gazowej oraz budowy przyłączy gazu, budowy sieci wodociągowej oraz sieci kanalizacji sanitarnej, przebudowy z częściową zmianą sposobu użytkowania Szpitala Uzdrowiskowego „Mieszko” wraz z projektem zagospodarowania terenu oraz modernizacji systemu ciepłowniczego polegającej na budowie kotłowni wraz z instalacją wysokosprawnego układu skojarzonej produkcji ciepła i energii elektrycznej w oparciu o spalanie gazu ziemnego, budowy linii zasilających wraz z trafostacjami, budowy i rozbudowy sieci wodociągowej.

(dowód: akta kontroli str. 338-348)

⁷⁷ Tj. łącznie ze strefą „A”.

⁷⁸ Tj. łącznie ze strefami „A” i „B”.

⁷⁹ Odpowiednio: 326 decyzji w 2012 r., 189 (2013 r.), 192 (2014 r.), 149 (2015 r.).

⁸⁰ Z tego: 13 w strefie uzdrowiskowej „A” i „B”.

⁸¹ Z tego 48 w strefie uzdrowiskowej „A” i „B”.

⁸² Wśród 36 decyzji dla stref: „B” i „C” – w 1 przypadku postępowanie umorzono, sprawa nie wymagała wydania decyzji.

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Do dnia zakończenia niniejszej kontroli NIK, Gmina nie posiadała mpzp dla obszaru strefy „A” ochrony uzdrowiskowej. (dowód: akta kontroli str. 329)

Zgodnie z art. 38b ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym gmina, która na podstawie decyzji ministra właściwego do spraw zdrowia uzyskała potwierdzenie możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego na swoim obszarze, sporządza i uchwała mpzp dla strefy „A” ochrony uzdrowiskowej, na zasadach określonych w odrębnych przepisach, w terminie do 2 lat od dnia otrzymania tej decyzji.

Decyzja Ministra Zdrowia nr 45 z 23.10.2009 r. wpłynęła do Urzędu w dniu 30.10.2009 r. Termin na sporządzenie i uchwalenie mpzp dla strefy „A” ochrony uzdrowiskowej upłynął w dniu 30.10.2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 215)

Bronisław Karpiński Burmistrz Gminy do 5.12.2014 r. wyjaśnił: (...) *Brak opracowania mpzp dla strefy „A” ochrony uzdrowiskowej wynikał z problemów z wykonawcą projektu planu Osiedla Katedralnego będącego częścią strefy. Wybrany wykonawca nie wykonał w terminie swojego zadania. Nie przekazał także dokumentów źródłowych. Brak środków w budżecie uniemożliwił ponowienie procesu.*

(dowód: akta kontroli str. 943, 1206-1207)

Kierownik Referatu Inwestycji wyjaśnił: *Każdorocznie występowałam jako Referat o zabezpieczenie środków w planie finansowym jednostki, na podjęcie prac dotyczących opracowania mpzp w strefie uzdrowiskowej. Środki nie zostały zaplanowane w wystarczającej wysokości w kolejnych budżetach, aby opracować plany. Koszt opracowania takich planów waha się w granicach od 150 do 300 tysięcy złotych.*

(dowód: akta kontroli str. 215)

Burmistrz wyjaśnił: (...) *Ze względu na program naprawczy w obecnym roku nie ma szans na podjęcie działań.*

(dowód: akta kontroli str. 911, 913)

Przewodniczący Rady Miejskiej wyjaśnił m.in.: *w związku z obecną, trudną sytuacją finansową Gminy (Gmina objęta jest Programem Postępowania Naprawczego na lata 2016–2018), nie ma możliwości wyodrębnienia z budżetu Gminy jakichkolwiek środków finansowych na prace związane z przygotowaniem zmian w mpzp dla strefy „A” ochrony uzdrowiskowej w Kamieniu Pomorskim.*

(dowód: akta kontroli str. 923-924)

Nieuchwalenie mpzp stanowi naruszenie art. 38b ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym. Termin ustawowy na jego sporządzenie i uchwalenie upłynął w 2011 r. Obszar „A” strefy uzdrowiskowej podlega szczególnej ochronie w kontekście obowiązku przestrzegania zakazów, o których mowa w art. 38a ww. ustawy.

Podkreślić należy, że obowiązkiem Burmistrza było przedłożenie Radzie Miejskiej projektu uchwały w sprawie mpzp (art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁸³).

Ponadto, na podstawie art. 32 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Burmistrz zobowiązany był do dokonywania analiz zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, oceny postępów w opracowaniu planów miejscowych oraz przekazywania wyników tych analiz Radzie Miejskiej (co najmniej raz w czasie kadencji).

2. Spośród 40 objętych badaniem decyzji WZ⁸⁴ dotyczących inwestycji celu publicznego zlokalizowanych w strefie uzdrowiskowej 35 z nich zostało wydanych bez uzgodnienia z Ministrem Zdrowia. (dowód: akta kontroli str. 353-358)

⁸³ Dz.U. z 2016 r., poz.446.

Zgodnie z art. 53 ust. 4 pkt 1 ustawy o planowaniu decyzje dotyczące inwestycji celu publicznego wydaje się po uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia – w odniesieniu do inwestycji lokalizowanych w miejscowościach uzdrowiskowych, zgodnie z odrębnymi przepisami.

Do wydawania decyzji administracyjnych dotyczących warunków zabudowy Burmistrz upoważnił Kierownika Referatu Inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 873)

Burmistrz wyjaśnił m.in.: *art. 53 ust. 4 pkt 1 ustawy o planowaniu jest nieprecyzyjny. Mówi dosłownie „ministrem właściwym do spraw zdrowia – w odniesieniu do inwestycji lokalizowanych w miejscowościach uzdrowiskowych, zgodnie z odrębnymi przepisami”. Zapis ten nie określa precyzyjnie na jakich obszarach uzgodnienia należy dokonać. Większość obszaru strefy „C” i „B” jest położona poza terenem określonym w art. jw. jako „miejscowość uzdrowiskowa”. Większość inwestycji celu publicznego dotyczyła rozwoju i modernizacji sieci mediów. Art. 38 a ustawy lecznictwie uzdrowiskowym w pkt. 1 ust. 1 lit i) zabrania budowy określonej grupy obiektów z wyjątkiem obiektów budowlanych służących poprawie stanu sanitarnego uzdrowiska, w szczególności takich jak: sieć wodno-kanalizacyjna, sieć gazowa, kotłownie gazowe, wiercenia wykonywane w celu ujmowania wód leczniczych. Taki był kierunek działań i starań urzędu który miał na celu poprawę warunków lecznictwa uzdrowiskowego w otoczeniu strefy „A” i całkowitym wyeliminowaniu czynników uprzykrzających pobyt kuracjuszom, a związanych z eksploatacją sieci mediów.*

(dowód: akta kontroli str. 925, 928)

Kierownik Referatu Inwestycji wyjaśnił: *na podstawie przyjętego w 2006 roku uchwałą tymczasowego statutu Uzdrowiska (Nr XXXIX/357/06 z 21.09.2006 r. - § 3 uchwały) nie wszystkie decyzje lokalizacyjne inwestycji celu publicznego wymagały uzgodnienia z Ministrem Zdrowia na strefie „B” i „C”. Przy opracowywaniu decyzji WZ – pracownik merytoryczny opiera się na zapisach zawartych w § 3 tej uchwały z 2006 r.*

(dowód: akta kontroli str. 899)

Opracowanie statutu tymczasowego, zgodnie z art. 59 ust. 3 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, było rozwiązaniem przejściowym. Gmina, na podstawie art. 59 ust. 2 ustawy, była zobowiązana do uchwalenia statutu uzdrowiska, w terminie 3 lat od dnia wejścia w życie ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym. Na podstawie art. 53 ust. 4 pkt 1 ustawy o planowaniu, wszystkie decyzje dotyczące inwestycji celu publicznego, lokalizowanych na obszarze Uzdrowiska, muszą zostać uzgodnione z Ministrem Zdrowia.

Ocena cząstkowa

Do zakończenia kontroli NIK, Gmina nie posiadała uchwalonego mpzp dla strefy „A” ochrony uzdrowiskowej, co stanowiło naruszenie art. 38b ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym. W objętych badaniem decyzjach WZ dla zamierzeń inwestycyjnych w strefie uzdrowiskowej nie stwierdzono przypadków naruszenia zakazów określonych w art. 38a ww. ustawy. Jednak przy wydawaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, dla zamierzeń w strefach „B” i „C” ochrony uzdrowiskowej, Burmistrz nie uzgodnił z Ministrem Zdrowia 35 z 40 badanych decyzji, co stanowiło naruszenie art. 53 ust. 4 pkt 1 ustawy o planowaniu.

3. Realizacja przez Gminę zadań własnych związanych z zachowaniem funkcji leczniczych uzdrowiska oraz wykorzystanie środków finansowych uzyskiwanych w związku z posiadaniem statusu uzdrowiska.

Opis stanu faktycznego

W latach 2014 – 2016 stawka opłaty uzdrowiskowej ustalona przez Radę Miejską wynosiła

⁸⁴ Wśród 36 decyzji dla stref: „B” i „C” – w 1 przypadku postępowanie umorzono, sprawa nie wymagała wydania decyzji; 4 decyzje dotyczyły strefy „A”.

2,20 zł (w 2014 r.) oraz 2,90 zł (w latach 2015 i 2016)⁸⁵. Stawka opłaty stanowiła odpowiednio: 51%, 67% i 68% górnych granic stawek kwotowych określonych przez Ministra Finansów⁸⁶.

(dowód: akta kontroli str. 465)

Burmistrz wyjaśnił: *Mając na uwadze dobro osób odwiedzających Gminę (...) w celach zdrowotnych, turystycznych, wypoczynkowych czy też szkoleniowych, stawka nie została uchwalona na maksymalnym poziomie. Atrakcyjność sąsiednich gmin i ich dostęp do morza, powoduje, iż ustalenie stawki na maksymalnym poziomie jest niekorzystne dla rozwoju turystyki naszej Gminy. Projekty uchwał przygotowywanych w Urzędzie Miejskim, w tym proponowana wysokość stawki opłaty uzdrowskiej była w wysokości uchwalonej przez Radę.*

(dowód: akta kontroli str. 914, 917)

W okresie objętym kontrolą zasady poboru opłaty uzdrowskiej oraz wysokość wynagrodzenia inkasentów każdorazowo były określane w uchwałach Rady Miejskiej w sprawie opłaty uzdrowskiej⁸⁷. Według przyjętych uregulowań:

- opłatę uzdrowską miały pobierać osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, prowadzące ośrodki wypoczynkowe, hotele, sanatoria, pensjonaty, kwatery, wynajmujące domy letniskowe itp. od osób fizycznych przebywających w Uzdrowsku⁸⁸ dłużej niż dobę w celach wypoczynkowych, zdrowotnych, szkoleniowych lub turystycznych,
- pobór opłaty uzdrowskiej miał się odbywać w drodze inkasa, a inkasentom przysługiwało wynagrodzenie w wysokości 10% zainkasowanych i odprowadzonych opłat.

(dowód: akta kontroli str. 466-472)

W badanym okresie⁸⁹ w Gminie funkcjonowało 4 inkasentów pobierających opłatę w obiektach całorocznych (w tym: 3 inkasentów w obiektach należących do „Uzdrowska Kamień Pomorski” S.A.) i 4 w obiektach sezonowych. W latach 2012 – 2014 z inkasentami pobierającymi opłatę przez okres całego roku zawierane były roczne umowy zlecenia na prowadzenie inkasa tej opłaty. Od 01.01.2015 r. w Urzędzie wprowadzono obowiązek składania przez wszystkich inkasentów oświadczeń o zapoznaniu się z zasadami poboru i odprowadzania opłaty uzdrowskiej oraz rozliczania wynagrodzenia.

(dowód: akta kontroli str. 359-363, 421-428, 473-478, 919)

W dniu 19.05.2015 r., w wyniku zawarcia na czas nieokreślony umowy inkasa⁹⁰ pomiędzy Gminą i „Uzdrowskiem Kamień Pomorski” S.A., inkasent został zobowiązany m. in. do wyznaczenia osób zobowiązanych do pobierania opłaty uzdrowskiej i zgłaszania ich Referatowi Finansów i Budżetu Urzędu (§ 5 umowy).

Wykaz osób pobierających opłatę został złożony przez inkasenta 2.06.2016 r. (tj. w trakcie prowadzonych przez NIK czynności kontrolnych), mimo że termin zgłoszenia wskazany w § 5 umowy określono na 7 dni od daty zawarcia umowy.

(dowód: akta kontroli str. 479-482, 931)

⁸⁵ Uchwały Rady Miejskiej w sprawie opłaty uzdrowskiej: Nr XLIX/639/13 z 29 listopada 2013 r., Nr LX/765/14 z 24 października 2014 r., Nr XV/154/15 z 27 listopada 2015 r.

⁸⁶ Odpowiednio: 4,30 zł - obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 7 sierpnia 2013 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2014 r. (M.P. z 2013 r., poz. 724), 4,32 zł - obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 7 sierpnia 2014 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2015 r. (M.P. z 2014 r., poz. 718) i 4,27 zł - obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 19 sierpnia 2015 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2016 r. (M.P. z 2015 r., poz. 735).

⁸⁷ Jak w przypisie nr 85.

⁸⁸ Tj. w miejscowości Kamień Pomorski oraz na terenie sołectw: Żółcino, Grabowo, Chrząszczewo, Buniewice.

⁸⁹ Lata 2012 – 2015.

⁹⁰ FB.3021.1.2015.ID

Pozostali inkasenci – z którymi nie zawarto umów inkasa ani umów zlecenia - składali oświadczenia.

(dowód: akta kontroli str. 473-478)

Burmistrz wyjaśnił: *w związku z brakiem jednolitej interpretacji przepisów dotyczących sposobu uregulowania czynności wynikających z pełnienia funkcji inkasenta (obowiązek lub jego brak spisywania umów zlecenia z inkasentami), Burmistrz Gminy podjął decyzję w oparciu o ustną opinię ówczesnego radcy prawnego, aby odstąpić od umów zleceń. Z art. 9 Ordynacji podatkowej⁹¹ wynika bowiem, że wypłata wynagrodzenia dla inkasenta jest uzależniona jedynie od tego, w jakiej wysokości pobrał podatki i nie może zależeć od zawarcia dodatkowej umowy. Stanowisko takie potwierdza również uchwała Kolegium Orzekającego RIO w Zielonej Górze z 27 maja 2009 r. stwierdzająca, że poprzez wyznaczenie inkasentów i określenie ich wynagrodzenia powstaje stosunek publicznoprawny, w którym obowiązki inkasenta wynikają wprost z przepisów ordynacji podatkowej. Nie są one zatem zależne od woli stron (nr 121/2009) (...).*

Obowiązek składania oświadczeń nie został uregulowany odrębnymi przepisami wewnętrznymi. W wyniku przeprowadzonych rozmów i zgodnie z wolą osób reprezentujących Uzdrowisko Kamień Pomorski S.A podjęto decyzję, aby umowa na pobór inkasa podpisana była bezpośrednio z Uzdrowiskiem.(...).

(dowód: akta kontroli str. 914, 917)

W skład „Uzdrowiska Kamień Pomorski” S.A. wchodził m.in. Szpital Uzdrowski „Mieszko” (wraz z Sanatorium Uzdrowskim „Gryf”, będącym pododdziałem Szpitala).

(dowód: akta kontroli str. 77-89, 857-868)

W badanym okresie na rachunek Gminy odprowadzane były opłaty uzdrowskie pobrane od osób przebywających w ww. Szpitalu Uzdrowskim. Kwota pobranych opłat w latach 2012 - 2015 wyniosła łącznie 29.364,50 zł.

(dowód: akta kontroli str. 359-363, 471, 476, 488-499, 857-868, 915, 918-919, 1186)

W 2015 r. inkasenci pobrali i odprowadzili na rachunek Gminy opłatę uzdrowską od osób fizycznych przebywających na terenie Uzdrowiska według stawek obowiązujących w 2014 r. Zaniżona opłata uzdrowska została pobrana ogółem za 2.902 dni pobytu, w tym w: styczniu 2015 r. - przez 4 inkasentów (2.796 dni), maju 2015 r. - przez 1 inkasenta (60 dni), listopadzie 2015 r. - przez 1 inkasenta (46 dni). Kwota zaniżonych dochodów z opłaty wyniosła 2.031,40 zł.

(dowód: akta kontroli str. 896)

Badanie sposobu realizacji poboru inkasa w latach objętych kontrolą wykazało, że inkasenci odprowadzali pobraną opłatę uzdrowską terminowo, w wysokości wynikającej z zestawień opłaty uzdrowskiej złożonych w Urzędzie. Zgodnie z przyjętymi uregulowaniami⁹² inkasentom była wypłacana prowizja w wysokości 10% odprowadzonych na rachunek Gminy środków.

(dowód: akta kontroli str. 364-392)

Organ podatkowy Gminy nie przeprowadzał kontroli poboru opłaty uzdrowskiej (u inkasentów).

(dowód: akta kontroli str. 364-392)

Burmistrz wyjaśnił: *Nie znam przyczyn nieprzewodzenia kontroli poboru opłaty uzdrowskiej przez inkasentów w roku 2014. Funkcję Burmistrza objąłem 5 grudnia 2014 r. Swoje działania w roku 2015 skupiłem na urealnieniu projektu budżetu przygotowanego przez mojego poprzednika oraz zapoznaniu się z zasadami funkcjonowania Gminy. Ponadto po wezwaniu Regionalnej Izby*

⁹¹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2015 r. poz. 613, ze zm.), dalej: „ordynacja podatkowa”.

⁹² Na mocy Uchwał Rady Miejskiej w sprawie opłaty uzdrowskiej (z lat 2013-2015).

Obrachunkowej w związku z zadłużeniem przystąpiłem do opracowania programu postępowania naprawczego, by Gmina mogła realizować podstawowe zadania wynikające z ustawy o samorządzie gminnym i innych ustaw. Powyższe nie pozwoliło mi w tym czasie na przeprowadzenie kontroli poboru w/w opłaty. W 2016 r. planowana jest kontrola poboru inkasa przez „Uzdrowisko Kamień Pomorski”.

(dowód: akta kontroli str. 916, 918)

W zakresie czynności służbowych (z 19.09.2005 r.) podinspektora wykonującego w Referacie Planowania i Finansów Urzędu zadania związane z rozliczaniem inkasentów oraz prowadzącym ewidencję wpływów z tytułu opłaty uzdrowskiej - nie określono obowiązków i odpowiedzialności w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 869-870)

Burmistrz wyjaśnił: z informacji uzyskanej od Skarbnika na temat zakresów czynności pracowników Referatu (...) mogę przypuszczać, że w części III pkt.8 zakresu czynności z dnia 19 września 2005 r. (...) opłatę miejscową traktowano jako ogół czynności związanych z poborem i odprowadzaniem opłaty klimatycznej (miejscowej czy też uzdrowskiej).

(dowód: akta kontroli str. 925-926, 929)

Dochody budżetowe Gminy z tytułu opłaty uzdrowskiej wynosiły: 181.493,40 zł w 2014 r., 227.432,50 zł w 2015 r. Dochody te ujęto w ewidencji księgowej w rozdziale 75616 – „Wpływy z podatku rolnego, podatku leśnego, podatku od spadków i darowizn, podatku od czynności cywilnoprawnych oraz podatków i opłat lokalnych od osób fizycznych” w § 0390 – „Wpływy z opłaty uzdrowskiej”⁹³ i wykazano w sprawozdaniach budżetowych Rb-27S w każdym z badanych lat.

Ewidencja wpływów opłaty uzdrowskiej prowadzona była w Urzędzie na koncie księgowym 901 – „Dochody budżetu”. Od 2016 r. wpływy z opłaty uzdrowskiej ujmowano na koncie 130⁹⁴ - „Rachunek bieżący jednostki”.

Dla poszczególnych inkasentów opłaty uzdrowskiej nie prowadzono księgowej ewidencji analitycznej.

(dowód: akta kontroli str. 493-499,809, 821)

W planach dochodów budżetu Gminy wg klasyfikacji budżetowej na rok 2014 i 2015 (załączniki nr 1 do uchwał budżetowych organu stanowiącego Gminy odpowiednio z grudnia 2013 r. i grudnia 2014), w rozdziale 75814 § 2870 ujęto kwotę dotacji z budżetu państwa dla gmin uzdrowskich (dochód w wysokości 154.000 zł w 2014 r. i 162.400 w 2015)⁹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 1188-1205)

W latach 2014-2015 Gmina wystąpiła do Wojewody Zachodniopomorskiego z wnioskami o udzielenie dotacji z budżetu państwa na zadania związane z zachowaniem funkcji leczniczych uzdrowska. Wnioski sporządzono terminowo⁹⁶, a wnioskowana kwota dotacji - zgodnie z art. 49 ustawy o lecznictwie uzdrowskim - była równa wpływom z tytułu opłaty uzdrowskiej pobranej w Uzdrowsku w roku poprzedzającym rok bazowy (w rozumieniu ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁹⁷).

(dowód: akta kontroli str. 503-509)

⁹³ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.), dalej: „rozporządzenie w sprawie klasyfikacji dochodów i wydatków”.

⁹⁴ Tj.: 130-2-756-75616-0390 – wpływy z opłaty uzdrowskiej.

⁹⁵ Kwoty wprowadzone do budżetu Gminy na podstawie informacji o wstępnie ustalonych kwotach dotacji przekazanych Gminie przez Wojewodę Zachodniopomorskiego pismami: FB – 1.3110.24.2.2013.KG z października 2013 r. (dotacje na rok 2014) oraz FB – 1.3110.23.2.2014.KG z października 2014 (dotacje na rok 2015).

⁹⁶ Odpowiednio: wniosek z 14.03.2014 r. i 6.03.2015 r.

⁹⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 198.

Kwota otrzymanej dotacji wyniosła: 154.207,80 zł w 2014 r.⁹⁸ (data wpływu 15.05.2014 r.) i 162.221,02 zł w 2015 r.⁹⁹ (data wpływu 15.05.2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 505,508)

Zgodnie z dokumentacją rozliczeniową przedłożoną Wojewodzie Zachodniopomorskiemu dotacje otrzymane z budżetu państwa Gmina przeznaczyła na zadania związane z zachowaniem funkcji leczniczych Uzdrowiska, o których stanowi art. 46 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

(dowód: akta kontroli str. 564-565, 664-666)

Środki wydatkowane z dotacji za rok 2014 zostały rozliczone pismem z 25.02.2015 r., a za rok 2015 – pismem z 26.01.2016 r. W częściach opisowych dotyczących rozliczenia ww. dotacji, Gmina wykazała, że:

- w roku 2014 środki wydatkowane na zagospodarowanie terenów na obszarze ulicy Mickiewicza, skweru Rejtana – Mickiewicza oraz Placu Wolności. W ramach przyznanej dotacji: dokonano nasadzeń drzew, krzewów, bylin oraz kwiatów (wartość prac 101.784,78 zł), opracowano projekt zagospodarowania terenu (37.000 zł), wykonano przyłącza wody i oświetlenie (5.587,65 zł), opłacono usługi ogrodnicze (9.835,37 zł);
- w roku 2015 środki wydatkowane na przebudowę istniejącego chodnika przy ul. Mickiewicza wraz z wykonaniem miejsc postojowych¹⁰⁰ (158.300 zł), montaż oświetlenia niskiego na skwerze Rejtana (3.700 zł), opłaty za wodę do podlewania zieleni (221,02 zł).

(dowód: akta kontroli str. 510-666)

Wszystkie zadania sfinansowane ze środków dotacyjnych w latach 2014-2015 mieściły się w katalogu zadań wskazanych w art. 46 pkt 3 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym¹⁰¹. Realizacja zadań miała miejsce w granicach administracyjnych Uzdrowiska.

Wszystkie wydatki z dotacji – bez względu na ich rodzaj - zostały zaklasyfikowane i zaewidencjonowane w jednym rozdziale klasyfikacji budżetowej 75814 – „Różne rozliczenia finansowe” (dział 758 – „Różne rozliczenia”).

(dowód: akta kontroli str. 510-563, 566-663)

Na zadania własne związane z zachowaniem funkcji leczniczych Uzdrowiska Gmina poniosła wydatki w wysokości ogółem: 1.648.353,30 zł w 2014 r. oraz 799.765,90 zł w 2015 r. W wydatkowanych kwotach zawarte były środki pochodzące z dotacji uzdrowiskowej (100%¹⁰²) oraz wpływy z opłaty uzdrowiskowej (100%¹⁰³).

(dowód: akta kontroli str. 667-750)

W Urzędzie nie była przeprowadzana kontrola wydatkowania środków z przyznanym Gminie dotacji uzdrowiskowych.

dowód: akta kontroli str. 927, 930, 945-953)

⁹⁸ Zwiększenie kwoty dotacji o 207,80 zł nastąpiło na podstawie Zarządzenia Wojewody Zachodniopomorskiego nr 219/2014 z 9.05.2014 r. – kwota dotacji została skorygowana do wysokości faktycznych wpływów z tytułu opłaty uzdrowiskowej wykazanej w rocznym sprawozdaniu z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za rok 2012 (RB 27S).

⁹⁹ kwota dotacji została skorygowana o 158,80 zł do wysokości faktycznych wpływów z tytułu opłaty uzdrowiskowej wykazanej w rocznym sprawozdaniu z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za rok 2013 (RB 27S).

¹⁰⁰ W tym zakup materiałów (krawężników, obrzeży, kostki granitowej, płytek betonowych oraz ostrzegawczych dla osób niewidomych i niedowidzących) oraz oznakowania do oznaczenia wykonanych miejsc postojowych – 693,72 zł.

¹⁰¹ „Tworzenie warunków do funkcjonowania zakładów i urzędzeń lecznictwa uzdrowiskowego oraz rozwoju infrastruktury komunalnej w celu zaspokajania potrzeb osób przebywających w gminie w celu leczenia uzdrowiskowego”.

¹⁰² Tj. 154.207,80 zł w 2014 r. i 162.221,02 zł w 2015 r.

¹⁰³ Tj. 181.493,40 zł w 2014 r. i 227.432,50 zł w 2015 r.

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Opłata uzdrowiskowa odprowadzana na rachunek bankowy Gminy przez poszczególnych inkasentów ewidencjonowana była na koncie 901 – „Dochody budżetu”, zamiast na koncie 130 - "Rachunek bieżący jednostki", służącym do ewidencji dochodów (wpływów) budżetowych objętych planem finansowym. W latach objętych kontrolą na ww. koncie zaewidencjonowano ogółem wpływy z opłaty uzdrowiskowej w wysokości 408.925,90 zł (odpowiednio: 181.493,40 zł w 2014 r. i 227.432,50 zł w 2015 r.). Ponadto dla poszczególnych inkasentów opłaty uzdrowiskowej nie była prowadzona księgowo ewidencja analityczna.

(dowód: akta kontroli str. 488-499)

W rozporządzeniu w sprawie szczególnych zasad rachunkowości, w załączniku nr 3 – „Plan kont dla jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych” w opisie konta 130 (pkt 17) podano m.in., że na stronie Wn konta ujmuje się wpływy środków pieniężnych z tytułu zrealizowanych przez jednostkę dochodów budżetowych (ewidencja szczegółowa według podziałek klasyfikacji dochodów budżetowych¹⁰⁴), oraz że zapisy na koncie 130 są dokonywane na podstawie dokumentów bankowych.

Natomiast konto 901 - "Dochody budżetu" służy do ewidencji dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego głównie na podstawie sprawozdań budżetowych jednostek budżetowych, sprawozdań innych organów, rozrachunków z innymi budżetami, pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (Załącznik Nr 2 – „Plan kont dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego”, opis konta 901 w pkt 13).

Zasady prowadzenia ewidencji należności z tytułu podatków i niepodatkowych należności budżetowych (w rozumieniu art. 3 pkt 3 i 8 ordynacji podatkowej) przez organy podatkowe jednostek samorządu terytorialnego określone zostały w rozporządzeniu Ministra Finansów z 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego¹⁰⁵. Przepisy w nim zawarte są ogólnie obowiązujące i mogą być modyfikowane przez organy podatkowe jedynie w sytuacjach wyraźnie w nich przewidzianych, co nie dotyczy jednak zasad prowadzenia rozrachunków z tytułu dochodów budżetowych, odnoszących się do wskazania kont syntetycznych, szczegółowych i *analitycznych* oraz opisu sposobu ich funkcjonowania.

Zgodnie z § 9 i § 10 rozporządzenia w sprawie planów kont dla organów podatkowych ewidencja podatków jest integralną częścią ewidencji księgowej urzędu i jest prowadzona z wykorzystaniem kont syntetycznych planu kont urzędu jako jednostki budżetowej. Ewidencję rozliczeń z tytułu podatków prowadzi się na kontach bilansowych: kontach syntetycznych księgi głównej, *kontach analitycznych* i kontach szczegółowych ksiąg pomocniczych.

Burmistrza wyjaśnił: *Z informacji uzyskanej od pracownika odpowiedzialnego za prowadzenie ewidencji księgowej wynika, iż na skutek błędnej interpretacji przepisów w latach 2012-2015 ewidencja opłaty uzdrowiskowej prowadzona była na koncie 901-2 w korespondencji z kontem 133. (...). Obowiązujący w Urzędzie plan kont zostanie zmodyfikowany i dostosowany do zasad prowadzenia rozrachunków z tytułu dochodów budżetowych, w tym opłaty uzdrowiskowej.*

(dowód: akta kontroli str. 915-916, 918)

2. W 2015 r. wystąpiły przypadki pobierania przez inkasentów opłaty uzdrowiskowej w wysokości 2,20 zł¹⁰⁶, pomimo że z dniem 01.01.2015 r. Rada Miejska uchwałą

¹⁰⁴ Dla wpływów z tytułu opłaty uzdrowiskowej rozdział 75616 – „Wpływy z podatku rolnego, podatku leśnego, podatku od spadków i darowizn, podatku od czynności cywilnoprawnych oraz podatków i opłat lokalnych od osób fizycznych”, paragraf 039 – „Wpływy z opłaty uzdrowiskowej, pobieranej w gminach posiadających status gminy uzdrowiskowej”.

¹⁰⁵ Dz.U. z 2010 r., Nr 208, poz. 1375., dalej: rozporządzenie w sprawie planów kont dla organów podatkowych.

¹⁰⁶ Tj. wg stawki obowiązującej w 2014 r.

Nr LX/765/14 z 24.10.2014 r. wprowadziła opłatę uzdrowską w wysokości 2,90 zł za każdy dzień pobytu.

Zaniżona opłata uzdrowska została pobrana łącznie za 2.902 dni pobytu osób fizycznych na terenie Uzdrowska, w tym w: styczniu 2015 r. przez 4 inkasentów (2.796 dni), maju 2015 r. przez 1 inkasenta (60 dni) i listopadzie 2015 r. przez 1 inkasenta (46 dni). Wysokość zaniżonych dochodów z tytułu opłaty wyniosła 2.031,40 zł.

(dowód: akta kontroli str. 364-392, 896)

Burmistrz wyjaśnił: *w Urzędzie nie podjęto działań w związku z zaniżonymi wpłatami pobranej opłaty uzdrowskiej. W okresie objętym kontrolą nie prowadzono nadzoru nad osobą rozliczającą inkasentów.*

(dowód: akta kontroli str. 926, 929)

Zgodnie z art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych.

3. W badanym okresie na rachunek bankowy Gminy odprowadzane były opłaty uzdrowskie pobrane od osób przebywających w Szpitalu Uzdrowskim „Mieszko”. Kwota wpłat z tytułu pobranej od tych osób opłaty uzdrowskiej w latach 2012 - 2015 wyniosła łącznie 29.364,50 zł, w tym: 19.717,40 zł w 2012 r., 3.346,20 zł w 2013 r., 4.426,40 zł w 2014 r., a w 2015 r. - 1.874,5 zł (do 19.05).

(dowód: akta kontroli str. 359-363, 471, 476, 488-499, 857-868, 915, 918-919, 1186)

Zgodnie z art. 17 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych¹⁰⁷ opłaty uzdrowskiej nie pobiera się m.in. od osób przebywających w szpitalach.

Burmistrz wyjaśnił: (...) *Osoby bezpośrednio pobierające opłatę uzdrowską w Szpitalu Uzdrowskim „Mieszko” posiadają stosowną wiedzę i znajomość przepisów dającą gwarancję, iż od osób ze skierowaniem szpitalnym opłaty uzdrowskiej nie pobiera się. Potwierdzeniem powyższego jest dołączone oświadczenie wystawione przez Uzdrowsko Kamień Pomorski (...).*

(dowód: akta kontroli str. 915, 918)

Skarbnik Gminy wyjaśniła: (...) *od dnia 19 maja 2015 roku Gminę Kamień Pomorski obowiązuje umowa nr FB.3021.1.2015.ID o pobór inkasa z Uzdrowskiem Kamień Pomorski. Na podstawie otrzymanych od Uzdrowska Kamień Pomorski dokumentów potwierdzających pobór inkasa po dacie 19 maja 2015 r. nie jesteśmy w stanie określić kwot potwierdzających pobranie opłaty od osób przebywających w Szpitalu Uzdrowskim Mieszko. Zestawienia przedkładane do Urzędu zawierają dane osób przebywających na turnusach, od których pobrano opłatę, bez wskazania w którym budynku przebywa kuracusz. Nawiązując do par.4 pkt a) umowy zawartej pomiędzy Gminą Kamień Pomorski, a Uzdrowskiem Kamień Pomorski, od gości hotelowych i kuracjuszy ze skierowaniem NFZ zakwaterowanych w Domu Uzdrowskim GRYF pobór opłaty następuje w recepcji tegoż domu. Jednakże jest to błędny zapis, ponieważ Dom Uzdrowski GRYF nie posiada recepcji, a wpłaty z tytułu opłaty uzdrowskiej uiszczane są w recepcji Szpitala Uzdrowskiego Mieszko.*

(dowód: akta kontroli str. 1186)

Prezes Zarządu Uzdrowsko Kamień Pomorski S.A. wyjaśnił: *w latach 2012-2016 w obiekcie Szpital Uzdrowski „Mieszko” nie była pobierana opłata uzdrowska od osób przebywających na leczeniu, posiadających skierowanie szpitalne. W ww. okresie pobierano opłatę jedynie od:*

- *pacjentów komercyjnych – w tym hotelowych – przebywających w obiekcie w strefie niepodlegającej kontraktacji z Narodowym Funduszem Zdrowia na podstawie skierowania szpitalnego,*

¹⁰⁷ Dz.U. z 2016 r. poz. 716, dalej: „u.p.o.l.”

- pacjentów sanatoryjnych przebywających w sanatorium uzdrowiskowym „Gryf”,
- pacjentów komercyjnych – w tym hotelowych – przebywających w sanatorium uzdrowiskowym „Gryf”(…).

(dowód: akta kontroli str. 937, 938)

Z udzielonych wyjaśnień wynika, że opłata uzdrowiskowa od osób przebywających w Szpitalu Uzdrowiskowym „Mieszko” (w tym w Sanatorium Uzdrowiskowym „Gryf” będącym pododdziałem Szpitala) była pobierana również w roku 2016.

NIK zwraca uwagę, że opłata uzdrowiskowa stanowi dochód gminy, a obowiązek jej egzekwowania przez organ podatkowy wynika z uregulowań zawartych w Uchwale Rady Miejskiej w sprawie opłaty uzdrowiskowej. Ponadto m.in. zgodnie z art. 42 ust 5 ustawy o finansach publicznych jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

Zgodnie z wyrokiem¹⁰⁸ z 30.08.2011 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie: *Szpital uzdrowiskowy jest szpitalem w rozumieniu art. 17 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych. Nieuzasadnione jest różnicowanie pacjentów takiego szpitala w zależności od tego, czy korzystają z leczenia na zasadach określonych w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, czy jako pacjenci, którzy nie uzyskali skierowania na podstawie ww. przepisów (odpłatnie).*

Brak podstaw prawnych do pobierania opłaty uzdrowiskowej od osób przebywających w szpitalach uzdrowiskowych¹⁰⁹ potwierdziło również Ministerstwo Finansów w piśmie z dnia 3 października 2014 r. znak L/LS/838/9/SIA/14/RD88286 wydanym w trybie art. 14a § 1¹¹⁰ ordynacji podatkowej, w którym podano m.in., że *ustawa o podatkach i opłatach lokalnych, w celu wyłączenia z obowiązku uiszczenia opłaty uzdrowiskowej, nie różnicuje osób przebywających w szpitalach ze względu na cel pobytu i rodzaj pobieranych świadczeń.*

W związku z powyższym Burmistrz powinien niezwłocznie podjąć działania zmierzające do zapewnienia poboru opłaty uzdrowiskowej wyłącznie od osób zobowiązanych do jej uiszczenia.

Nienależne dochody mogą zawyżyć kwoty dotacji uzdrowiskowej z budżetu państwa - odpowiednio w roku 2016, 2017 i 2018.

W dniu 31.05.2016 r. Burmistrz złożył do ZUW korektę wniosku o udzielenie dotacji uzdrowiskowej na rok 2016. Wysokość wpływów z tytułu opłaty uzdrowiskowej wskazana we wniosku z 7.03.2016 r. została pomniejszona o 4.426,40 zł, tj. o wysokość nienależnych dochodów z opłaty uzdrowiskowej z roku 2014.

(dowód: akta kontroli str. 500,1186-1187)

4. Gmina dopuściła do sytuacji, w której inkasent „Uzdrowisko Kamień Pomorski” S.A. zgłosił wykaz osób wyznaczonych do obliczania i pobierania opłaty uzdrowiskowej w dniu 2.06.2016 r. (tj. w trakcie prowadzonych czynności kontrolnych NIK), pomimo że termin zgłoszenia wskazany w § 5 umowy inkasa¹¹¹ określono na 7 dni od daty zawarcia umowy, tj. do 26.05.2016 r.

¹⁰⁸ II FSK 408/10.

¹⁰⁹ Pogląd o braku podstaw prawnych do pobierania opłaty uzdrowiskowej od osób przebywających w szpitalach uzdrowiskowych aprobowało orzecznictwo sądów administracyjnych. Powyższą wykładnię analizowanego przepisu prezentowały m.in. wyroki NSA: z dnia 30 sierpnia 2011 r. sygn. akt II FSK 408/10 oraz z dnia 22 grudnia 2011 r. sygn. akt II FSK 1216/10 i II FSK 1217/10.

¹¹⁰ Minister właściwy do spraw finansów publicznych dąży do zapewnienia jednolitego stosowania przepisów prawa podatkowego przez organy podatkowe oraz organy kontroli skarbowej, dokonując w szczególności ich interpretacji, z urzędu lub na wniosek, przy uwzględnieniu orzecznictwa sądów oraz Trybunału Konstytucyjnego lub Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (interpretacje ogólne).

¹¹¹ Nr FB.3021.1.2015.ID z dnia 19.05.2015 r.

Ponadto pierwsza wpłata środków od inkasenta na rachunek bankowy Gminy została dokonana 29.05.2015 r. Tymczasem art. 31 ordynacji podatkowej stanowi, że osoby prawne oraz jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, będące płatnikami lub inkasentami, są obowiązane wyznaczyć osoby, do których obowiązków należy obliczanie i pobieranie podatków oraz terminowe wpłacanie organowi podatkowemu pobranych kwot, a także zgłosić właściwemu miejscowo organowi podatkowemu imiona, nazwiska i adresy tych osób. Zgłoszenia należy dokonać w terminie wyznaczonym do dokonania pierwszej wpłaty, a w razie zmiany osoby wyznaczonej w terminie 14 dni od dnia, w którym wyznaczono inną osobę.

(dowód: akta kontroli str.: 479-482, 497,926,929,931)

Burmistrz wyjaśnił: *W oparciu o wskazane nieprawidłowości przez kontrolującego NIK 1 czerwca 2016 r. Skarbnik Gminy wezwał „Uzdrowisko Kamień Pomorski” (inkasent) do przedłożenia listy osób, które zostały wyznaczone do pobierania opłaty uzdrowskiej (...). Wykaz inkasentów został złożony w Urzędzie w dniu 2 czerwca 2016 roku.*

(dowód: akta kontroli str. 926,929,931)

5. W latach 2014 i 2015 ewidencja wszystkich wydatków poniesionych przez Gminę – bez względu na ich rodzaj – finansowanych środkami z dotacji uzdrowskich przyznanych przez Wojewodę Zachodniopomorskiego prowadzona była w jednym rozdziale klasyfikacji budżetowej (75814 – „Różne rozliczenia finansowe”), zamiast zgodnie z zasadą wynikającą z art. 39 ust 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, tj. według działów i rozdziałów - określających *rodzaj działalności* (czyli rodzaj wydatku). W latach objętych kontrolą w ww. rozdziale zaewidencjonowano ogółem wydatki z dotacji w wysokości 316.428,82 zł (odpowiednio: 154.207,80 zł w 2014 r. i 162.221,02 zł w 2015 r.). W taki też sposób wykazano wydatki w sprawozdaniach budżetowych Rb-28S (za lata 2014-2015).

(dowód: akta kontroli str. 510-563, 751-805, 1179-1185)

Burmistrz wyjaśnił: *Wydatki poniesione przez Gminę w ramach przyznanej dotacji uzdrowskiej klasyfikowane były zgodnie z zapisami uchwały budżetowej na rok 2014 oraz na rok 2015. Od 2016 roku wydatki finansowane z dotacji uzdrowskiej będą klasyfikowane według określonych rodzajów działalności.*

(dowód: akta kontroli str. 927, 930)

NIK zwraca uwagę, iż projekty uchwał przygotowuje Burmistrz.

6. Spośród dowodów księgowych (faktur) potwierdzających poniesienie wydatków z dotacji uzdrowskiej przyznanej Gminie w latach 2014 i 2015 w:

- 15 (z 43 faktur) z 2014 r. i 23 (z 24 faktur) z 2015 r. nie wskazano, że wydatek został sfinansowany z dotacji,
- 8 (z 43 faktur) z 2014 r. wskazano, że faktura była płatna ze środków opłaty uzdrowskiej, zamiast z dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 513-563, 571-663)

Burmistrz wyjaśnił: *W dowodach księgowych potwierdzających poniesione wydatki z dotacji uzdrowskiej w 2014 r. opisano faktury jako wydatek z tytułu opłaty uzdrowskiej w wyniku omyłki pisarskiej. Wydatki poniesione przez Gminę w ramach przyznanej dotacji uzdrowskiej klasyfikowane były zgodnie z zapisami uchwały budżetowej na rok 2014 oraz na rok 2015. W Gminie Kamień Pomorski, w zakresie opisu dokumentacji poświadczającej poniesione wydatki, obowiązuje Instrukcja sporządzenia, obiegu i kontroli dowodów księgowych, która nie określa szczegółowo zasad opisywania wydatków poniesionych z otrzymanych dotacji. W ewidencji księgowej nie ma wyodrębnionych kont do wydatków finansowanych z opłaty uzdrowskiej. Wydatki finansowane z dotacji uzdrowskiej ewidencjonowane są na kontach, których opis wskazuje źródło finansowania. Aktualnie jesteśmy w trakcie opracowywania i wdrażania procedur wewnętrznych w zakresie rachunkowości.*

(dowód: akta kontroli str. 926, 929)

NIK podkreśla, że Burmistrz powinien brać pod uwagę prawne i formalne skutki niezamieszczania przez pracowników Urzędu na dokumentach księgowych (fakturach i rachunkach) rzetelnego opisu źródła, z którego poniesiony został wydatek. Dowody księgowe powinny być opisywane precyzyjnie, w sposób niebudzący wątpliwości z jakich środków nastąpiła zapłata.

Ponadto NIK zwraca uwagę, że dochody z tytułu opłaty uzdrowskiej – w odróżnieniu od środków z dotacji – nie mają „znanego” charakteru, jednak swoboda w ich wykorzystaniu przez gminę uzdrowską jest ograniczona do zadań związanych z zachowaniem funkcji leczniczych uzdrowska (art. 48 ustawy o lecznictwie uzdrowskim). Z tego też względu, w ocenie NIK, zasadnym i pomocnym byłoby prowadzenie ewidencji wydatków na ww. zadania celem wykazania zgodności działalności z przepisami prawa.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Umowa inkasa Nr FB.3021.1.2015 zawarta 19.05.2015 r. pomiędzy Gminą a inkasentem „Uzdrowsko Kamień Pomorski” S.A. zawierała zapisy niemające zastosowania w przypadku poboru inkasa, w tym np. zapis w § 7 ust. 7 umowy *Środki finansowe na realizację zaciągniętego zobowiązania finansowego znajdują pokrycie w projekcie budżetu Gminy na 2015 r. na pokrycie zobowiązania* oraz zapis w § 14 ust. 2 i 3 *Umowa może zostać rozwiązana przez każdą ze stron ze skutkiem natychmiastowym w razie rażącego naruszenia przez inkasenta obowiązków przewidzianych w § 5 ust 1 i 2, a przez Zleceniodawcę warunków i terminów zapłaty wynagrodzenia na rzecz inkasenta z tytułu świadczenia usług objętych niniejszą umową. Umowa może być rozwiązana przez każdą ze stron, za dwumiesięcznym wypowiedzeniem, ze skutkiem na koniec miesiąca kalendarzowego.*

(dowód: akta kontroli str. 479-482)

NIK zwraca uwagę, że podstawą do nałożenia na inkasenta obowiązków wynikających z art. 9 ordynacji podatkowej jest uchwała Rady Gminy, podjęta na podstawie art. 19 pkt 2 u.p.o.l. Inkasent jest zobowiązany do pobrania od podatnika podatku (opłaty) i wpłacenia go we właściwym terminie organowi podatkowemu. Na mocy uchwały, pomiędzy gminą i inkasentem nawiązuje się stosunek administracyjnoprawny, który jest skuteczny, bez konieczności wyrażenia zgody przez podmiot wskazany jako inkasent¹¹². Dodatkowe obowiązki inkasentów – wymagające ich zgody - są regulowane w umowie o inkaso. W przypadku niewywiązania się inkasenta z obowiązków wynikających z umowy, gmina może dochodzić swoich roszczeń na drodze powództwa cywilnego przed sądem powszechnym¹¹³.

Burmistrz wyjaśnił: *W związku z prowadzoną kontrolą przez NIK oraz związaną z tym weryfikacją zapisów zawartych w przytoczonej umowie nr FB.3021.1.2015.ID z dnia 19 maja 2015 roku informuję, że przedmiotowa umowa zostanie rozwiązana, a w jej miejsce zostanie zawarta nowa.*

(dowód: akta kontroli str. 929)

Zawarcie umowy inkasa tylko z jednym inkasentem – zamiast ze wszystkimi - jest ze strony Burmistrza działaniem niekonsekwentnym.

Ocena cząstkowa

Gmina realizowała zadania własne związane z zachowaniem funkcji leczniczych Uzdrowska oraz wykorzystywała w tym celu środki finansowe uzyskiwane w związku z posiadaniem statusu uzdrowska. Dopuszczono jednak do nienależnego poboru opłaty uzdrowskiej od osób przebywających w szpitalu uzdrowskim w latach 2012-2015 (do 19.05), w łącznej kwocie 29.364,50 zł, a pobór opłaty od ww. osób - wyłączonych z obowiązku jej uiszczenia - nie został zaniechany również w roku 2016. Nadzór nad rozliczaniem dochodów z opłaty uzdrowskiej był nieskuteczny. Gmina w 2015 r. utraciła dochód w łącznej wysokości 2.031,40 zł. Ponadto ewidencja dochodów z tytułu opłaty uzdrowskiej oraz wydatków

¹¹² Pogląd ten znalazł odzwierciedlenie m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 28 lutego 1992 r. (SA/Po 1130/91).

¹¹³ Nie jest to materia objęta przepisami ordynacji podatkowej oraz ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy - Dz.U. z 2013, poz.186 ze zm.

finansowanych z dotacji uzdrowiskowych prowadzono z naruszeniem zasad obowiązujących jednostki sektora finansach publicznych.

IV. Wnioski

Wnioski Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK¹¹⁴, wnosi o:

1. Podjęcie działań w celu opracowania i przedłożenia Radzie Miejskiej projektu uchwały w sprawie mpzp dla części „A” strefy uzdrowiskowej.
2. Dostosowanie zapisów w Statucie Uzdrowiska do wymogów określonych w art. 41 ust. 2 pkt 3 i pkt 4 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.
3. Podjęcie skutecznych działań celem zaniechania poboru opłaty uzdrowiskowej od osób przebywających w szpitalu uzdrowiskowym.
4. Skorygowanie we wniosku o dotację na rok 2017 i 2018 kwoty dochodów uzyskanych z opłaty uzdrowiskowej w roku 2015 i 2016 do wysokości dochodów należnych.
5. Uzgadnianie z Ministrem Zdrowia decyzji dotyczących lokalizacji inwestycji celu publicznego na obszarze Uzdrowiska.
6. Rzetelne opisywanie dokumentów księgowych poświadczających wydatkowanie środków z dotacji na zadania związane z zachowaniem funkcji leczniczych Uzdrowiska.
7. Zapewnienie nadzoru nad rozliczaniem i ewidencją dochodów z tytułu opłaty uzdrowiskowej.
8. Ewidencjonowanie wydatków z dotacji w rozdziałach klasyfikacji budżetowej określających rodzaj działalności.

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 ust. 1 i 2 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
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 wykonania wniosków 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 11 lipca 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Kontroler:
Bogusław Wójcik
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor

¹¹⁴ Dz.U. z 2015 r., poz. 1096 oraz z 2016 poz. 677, dalej „ustawa o NIK”.