



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.411.001.2016
R/16/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie
ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin
T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66
lsz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	R/16/001 – „Spełnianie przez Miasto Kołobrzeg wymogów określonych dla uzdrowisk”.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie ¹
<i>Kontrolerzy</i>	Sylvia Krawczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli 99622 z dnia 25.01.2016 r. Bogumiła Mędrzak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99623 z dnia 25.01.2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miasta Kołobrzeg ² , ul. Ratuszowa 13, 78-100 Kołobrzeg.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Janusz Gromek – Prezydent Miasta Kołobrzeg ³ . (dowód: akta kontroli str. 5-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności⁴

Ocena ogólna

W badanym okresie⁵ Gmina Miasto Kołobrzeg⁶ wywiązało się z obowiązku sporządzania i przedstawiania Ministrowi Zdrowia operatu uzdrowiskowego, zgodnie z art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych⁷. Zawarte w operacie uzdrowiskowym informacje dotyczące oceny jakości powietrza nie odnosiły się do wszystkich dopuszczalnych poziomów substancji określonych dla obszarów ochrony uzdrowiskowej⁸. Ponadto wskazano w nim przekroczenia dopuszczalnych norm natężenia hałasu w porze nocnej.

¹ Dalej: „NIK”.

² Dalej: „Urząd”.

³ Dalej: „Prezydent Miasta”.

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.

⁵ Tj. w latach 2014-2015. W uzasadnionych przypadkach, mających znaczenie dla kontrolowanej działalności, badane były również sprawy z lat wcześniejszych oraz niezakończonych do 31 grudnia 2015 r.

⁶ Dalej: „Miasto” lub „Uzdrowisko”.

⁷ Dz. U. z 2012 r. poz. 651, ze zm. – dalej: „ustawa o lecznictwie uzdrowiskowym”.

⁸ Tj. § 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”.

W oparciu o przedstawione Ministrowi Zdrowia świadectwa potwierdzające właściwości lecznicze surowców naturalnych⁹ oraz klimatu, w dniu 30.04.2009 r. Uzdrawisko Kołobrzeg uzyskało potwierdzenie możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrowskiego w 11 kierunkach leczniczych.

Miasto nie wywiązało się z obowiązku uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹⁰ dla części strefy „Aw”¹¹ (o powierzchni ok. 292,92 ha), co stanowiło naruszenie art. 38b ustawy o lecznictwie uzdrowskim oraz z obowiązku terminowego uchwalenia tymczasowego statutu Uzdrawiska i statutu Uzdrawiska, co stanowiło naruszenie art. 59 ust. 2 i ust. 3 ww. ustawy. W objętych badaniem 13 decyzjach o warunkach zabudowy, 10 decyzjach o środowiskowych uwarunkowaniach oraz w 1 zgłoszeniu środowiskowym, nie stwierdzono przypadków naruszania zakazów określonych w art. 38a ww. ustawy.

Prezydent Miasta zorganizował sposób poboru opłaty uzdrowskiej w drodze inkasa. Dochody te, w badanym okresie, ujmowano w ewidencji księgowej i wykazywano w sprawozdaniach budżetowych. Prezydent Miasta dopuścił jednak do nienależnego poboru opłaty uzdrowskiej w kwocie 263.483,75 zł w 2014 r. i 214.655,70 zł w 2015 r. Nienależne dochody z opłaty uzdrowskiej uzyskane od osób przebywających w szpitalach uzdrowskich mogą zawyżyć kwoty dotacji z budżetu państwa przeznaczonej na zadania własne Miasta związane z zachowaniem funkcji leczniczych uzdrowska - odpowiednio w 2016 r. i 2017 r.

Dotacje z budżetu państwa otrzymane przez Miasto w latach 2014-2015 w łącznej wysokości 16.772.553 zł wydatkowane na zadania związane z zachowaniem funkcji leczniczych uzdrowska. Uwagi NIK dotyczyły wydatku w kwocie 35.000 zł na remont ogrodzenia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Spełnianie przez Gminę Miasto Kołobrzeg warunków do zachowania statusu uzdrowska.

Opis stanu faktycznego

Decyzją Ministra Zdrowia Nr 32 z dnia 30.04.2009 r. Gmina Miasto Kołobrzeg uzyskała potwierdzenie możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrowskiego na obszarze uznanym za Uzdrawisko Kołobrzeg, w 22 zakładach lecznictwa uzdrowskiego¹² i 2 zakładach przyrodoleczniczych. Na obszarze Uzdrawiska znajdowały się urządzenia lecznictwa uzdrowskiego, tj. urządzonej odcinek wybrzeża morskiego o powierzchni 250 m²; 8 urządzonej parków (w parku im. Stefana Żeromskiego wytyczono ścieżkę ruchową o długości 1,7 km, na której zamontowano 15 urządzeń do wykonywania ćwiczeń klimatoterapeutycznych) oraz 13 basenów leczniczych i rehabilitacyjnych znajdujących się w zakładach lecznictwa uzdrowskiego.

W oparciu o przedstawione świadectwa potwierdzające właściwości lecznicze surowców naturalnych oraz klimatu, Minister Zdrowia ustalił następujące kierunki lecznicze: choroby ortopedyczno-urazowe, układu nerwowego, reumatologiczne, kardiologiczne i nadciśnienie, górnych dróg oddechowych, dolnych dróg

⁹ Tj. peloidu - borowiny i wody lecznicze.

¹⁰ Dalej: „mpzp”.

¹¹ Tj. część wschodnia strefy „A”.

¹² Z tego: 3 szpitale uzdrowskie; 18 sanatoriów i przychodnia uzdrowska.

oddechowych, cukrzyca, otyłość, choroby endokrynologiczne, osteoporoza i choroby skóry.

(dowód: akta kontroli str. 66-161)

Miasto nie posiadało w formie świadectwa potwierdzenia właściwości leczniczych wody dla 2 z 7 odwiertów określonych w decyzji Ministra Zdrowia Nr 32 z dnia 30.04.2009 r. (tj. z ujęcia nr 16A oraz nr 16B).

(dowód: akta kontroli str. 68-79, 129-151)

Prezydent Miasta wyjaśnił m.in.: *przepisy ustawy nie ograniczają jakie i ile naturalnych surowców leczniczych mają mieć gminy ubiegające się o statut uzdrowiska. Nie precyzują również czy dla wszystkich naturalnych surowców leczniczych jakie występują na terenie danej gminy należy przedłożyć świadectwa potwierdzające ich właściwości lecznicze występując o nadanie statusu uzdrowiska. Wody lecznicze wydobywane są ze złóż kilkoma odwiertami. Woda ze wszystkich ujęć eksploatowanych przez podmiot posiadający koncesję posiada świadectwa potwierdzające jej właściwości lecznicze. Ze względu na wstrzymanie eksploatacji i zamknięcie powstałej w 1969 r. przy ul. Sienkiewicza rozlewni wody zaopatrywanej z dwóch studni wierconych: 16A i 16B nie ponoszono kosztów uzyskania świadectw potwierdzających właściwości lecznicze wody z tych ujęć. W przypadku ponownego uruchomienia produkcji wody będzie możliwe wystąpienie o nadanie takiego świadectwa.*

(dowód: akta kontroli str. 1137-1139)

Miasto posiadało zasoby naturalne – borowiny oraz złoża wody leczniczej z 8 odwiertów, przy czym 2 ujęcia nie były eksploatowane.

(dowód: akta kontroli str. 151-191)

Uzdrowisko Kołobrzeg ustanowiono w granicach administracyjnych Gminy Miasta Kołobrzeg. W okresie od 2.10.2005 r. (tj. wejściu w życie ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym) do dnia zakończenia kontroli nie zmieniano granic administracyjnych Miasta oraz obszaru Uzdrowiska.

(dowód: akta kontroli str. 220-554, 568)

Rada Miasta uchwaliła tymczasowy statut Uzdrowiska w dniu 26 kwietnia 2006 r.¹³, a statut Uzdrowiska w dniu 29 września 2010 r.¹⁴

Statut Uzdrowiska¹⁵ spełniał wymogi określone w art. 41 ust. 2 i 2a ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, w zakresie m.in. określenia: powierzchni uzdrowiska wraz z opisem stref ochrony uzdrowiskowej, przepisów mających na celu ochronę funkcji leczniczej w uzdrowiskach, opis właściwości naturalnych surowców leczniczych, wykaz zakładów i urządzeń lecznictwa uzdrowiskowego.

(dowód: akta kontroli str. 13-65)

Rada Miasta powołała komisję uzdrowiskową¹⁶, której powierzono realizację zadań określonych w art. 47 ust. 2 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, m.in. w zakresie opiniowania: operatu uzdrowiskowego, gminnych programów ochrony środowiska, statutu uzdrowiska, projektów mpzp, obejmujących tereny wchodzące w skład stref ochronnych. W badanym okresie do składu komisji powołano 5 radnych Rady Miasta.

¹³ Uchwałą Nr LI/648/06 z dnia 26 kwietnia 2006 r.

¹⁴ Uchwałą Nr L/673/10 z dnia 29 września 2010 r.

¹⁵ Uchwałą Nr XL/526/13 z dnia 26 listopada 2013 r.

¹⁶ Uchwałą Nr LIV/694/06 z dnia 14.09.2006 r. oraz Uchwałą Nr XXXVII/497/13 z 9.09.2013 r.

Komisja corocznie ustalała plan pracy na dany rok, w którym określała zakres działań. Podejmowane przez komisję działania były zgodne z kierunkami leczniczymi i inwestycjami Miasta dotyczącymi obszaru Uzdrowiska. W 2015 r. komisja wniosła do Prezydenta Miasta o podjęcie działań w celu rozszerzenia kierunków leczniczych Uzdrowiska o „choroby kobiece” (w oparciu o posiadane zasoby naturalne) oraz o ustanowienie strefy ochronnej dla borowiny wokół obszaru górniczego Mirocice (w związku z wynikami Ekspertyzy hydrologicznej dotyczącej potencjalnego wpływu realizacji zapisów w projekcie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Kołobrzeg na złoża borowiny Obszaru Górniczego Mirocice¹⁷ - sporządzonej na zlecenie Miasta Kołobrzeg).

(dowód: akta kontroli str. 574-626)

W Ekspertyzie określono mapę potencjalnych zagrożeń mogących negatywnie oddziaływać na złoża borowiny¹⁸. Wskazano w niej, że właściwa ochrona zasobów złoża borowiny wymaga przeprowadzenia kompleksowych interdyscyplinarnych badań środowiskowych oraz prowadzenia regularnych badań monitoringowych, które określą aktualny stan i kondycję złoża oraz realne zagrożenia i kierunki jego ochrony w przyszłości. W Ekspertyzie zalecono, że prace badawcze powinny być prowadzone w kilku etapach¹⁹. W podsumowaniu określono: *Ogólny bilans wodny obszaru wskazuje, iż zagospodarowanie terenu w otoczeniu złoża, zgodnie z założeniami projektu studium oraz ograniczeniami wynikającymi z opracowanej dla tego dokumentu prognozy środowiskowej, nie spowoduje zaburzenia stosunków wodnych.*

(dowód: akta kontroli str. 596-608)

Prezydent Miasta wyjaśnił, m.in.: *dzięki temu, że udało się Gminie Miasto Kołobrzeg wygrać konkurs dotyczący dotacji na działania wspierające jednostki samorządu terytorialnego w zakresie planowania miejskich obszarów funkcjonalnych w ramach projektu współfinansowanego przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego Program Operacyjny Pomoc Techniczna 2007-2013 zaplanowano i zrealizowano w jego ramach opracowanie, wskazanej w drugim etapie prac badawczych - waloryzacji przyrodniczej i to nie tylko obszaru złoża borowiny ale całego miasta Kołobrzeg. Ponadto realizując Uchwałę Nr XLI 1/572/14*

¹⁷ Dalej: „Ekspertyza”.

¹⁸ Opracowanie: grudzień 2012 r. – luty 2013 r. Do obszarów o potencjalnym wysokim poziomie zagrożenia zaliczono: linię kolejową (jej część przebiega w miejscu spływu wód powierzchniowych w kierunku złoża od jego zachodniej części); drogę krajową DK11 (przecinającą złoża w połowie, ze względu na powstanie spływów powierzchniowych związanych z eksploatacją maszyn), tereny oznaczone jako P-6 i P-7 (na których mogą powstać obiekty hotelowo-rekreacyjno-sportowe – będą one miały wpływ na wschodnią część złoża poprzez zwiększony ruch komunikacyjno-drogowy), tereny oznaczone jako MN.R-1 na wschód od złoża borowiny, przy drodze DK11 (przeznaczone m.in. na zabudowę mieszkaniową) oraz działkę nr 7/2 (poza władztwem planistycznym Prezydenta Kołobrzegu, na którym dopuszczono budowę wielofunkcyjnego centrum handlowego) uznano jako najwyższy stopień zagrożenia ze względu na brak „bufora zieleni” oddzielającego te tereny od złoża borowiny oraz możliwość powstania niebezpiecznych spływów powierzchniowych dostających się w obręb złoża.

¹⁹ Pierwszy (inwentaryzacyjny) powinien obejmować zebranie, uporządkowanie, interpretację i reinterpretację wszystkich dostępnych materiałów. Kolejnym powinny być badania terenowe określające dosyć szczegółowo bieżący stan środowiska (inwentaryzacja przyrodnicza), badania hydrologiczne, hydrogeologiczne i hydrogeochemiczne, badania izotopowe (w celu określenia wieku i cyrkulacji wód), badania powietrza, chemizmu opadów i inne. Ostatni etap to opracowanie „Projektu ochrony złoża borowiny Kołobrzeg”, który powinien zawierać m. in. szczegółowe propozycje odnośnie sieci monitoringu i zakresu oraz częstotliwości badań monitoringowych. Część badań monitoringowych wymagać będzie wcześniejszego wykonania specjalnej sieci (np. hydrogeologiczne otwory obserwacyjne, tzw. piezometry) oraz jej uzbrojenia w odpowiednie urządzenia pomiarowe. Po zaprojektowaniu i wykonaniu sieci monitoringowej należy zapewnić jej właściwą eksploatację. W bieżącym prowadzeniu prac i obserwacji, poborze prób istotną rolę powinien spełniać Uzdrowski Zakład Górniczy eksploatujący złoża.

Rady Miasta Kołobrzeg z dnia 30 stycznia 2014 r. w sprawie podjęcia działań zmierzających do nieodpłatnego nabycia działki nr 3/8 obręb 15, na której znajdują się udokumentowane złoża borowiny, wystąpiłem do Agencji Nieruchomości Rolnych z wnioskiem o nieodpłatne zbycie ww. działki na rzecz Gminy Miasto Kołobrzeg. Procedura planistyczna zmierzająca do ustalenia kierunku zagospodarowania działki na cele ochrony zdrowia i prowadzenie działalności statutowej związanej z uzdrowiskiem trwa.

(dowód: akta kontroli str. 1136, 1141-1143)

Miasto wywiązywało się terminowo z obowiązku sporządzenia i przedstawienia Ministrowi Zdrowia operatu uzdrowiskowego, zgodnie z art. 59 ust. 2 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym. Pismem z dnia 26.09.2008 r. Prezydent przedstawił Ministrowi Zdrowia operat uzdrowiskowy (opracowany we wrześniu 2008 r.), uzupełniony aneksem nr 1 z marca 2009 r. w zakresie poprawnego wyznaczenia stref ochrony uzdrowiskowej.

(dowód: akta kontroli str. 115-128, 220-470)

Na podstawie art. 43 ust. 5 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, w dniach 25.08.2010 r. i 14.10.2013 r. przedstawiono Ministrowi uzupełnienia operatu uzdrowiskowego (nr 2 i nr 3) dotyczące m.in. rozszerzenia strefy ochronnej „A” i zwiększenia z 22 do 24 liczby zakładów lecznictwa uzdrowiskowego; zmian organizacyjnych oraz nazw niektórych zakładów lecznictwa uzdrowiskowego. Decyzjami nr 53 z 15.09.2010 r. i Nr 78 z 29.10.2013 r. Minister dokonał stosowanych zmian w decyzji potwierdzającej możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego. Według stanu na 29.10.2013 r. lecznictwo uzdrowiskowe prowadzone było w 11 kierunkach leczniczych²⁰ w 24 zakładach lecznictwa uzdrowiskowego (tj. 3 szpitalach²¹ i 21 sanatoriach). Na obszarze Uzdrowiska znajdowały się urządzenia lecznictwa uzdrowiskowego, tj. tężnia solankowa w sanatorium; 5 urządzonych parków (w parku im. Stefana Żeromskiego wytyczono ścieżkę ruchową o długości 1,7 km, na której zamontowano 15 urządzeń do wykonywania ćwiczeń klimatoterapeutycznych); urządzony odcinek wybrzeża morskiego o powierzchni 400 m² oraz 16 basenów leczniczych i rehabilitacyjnych znajdujących się w zakładach lecznictwa uzdrowiskowego.

(dowód: akta kontroli str. 192-218, 471-553)

Zgodnie z art. 39 ust. 4 pkt 11 i art. 59 ust. 2 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, w trakcie ubiegania się w 2008 r. o potwierdzenie możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego, Miasto przedstawiło Ministrowi Zdrowia (w operacie uzdrowiskowym i załącznikach do operatu):

– ocenę jakości powietrza (w świadectwie potwierdzającym właściwości lecznicze klimatu z 27.06.2008 r. oraz w operacie uzdrowiskowym z września 2008 r.) – w odniesieniu do dopuszczalnych poziomów 3 z 5 substancji określonych dla obszarów ochrony uzdrowiskowej w § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu - tj. w odniesieniu do dopuszczalnych poziomów dwutlenku siarki, dwutlenku azotu i pyłu zawieszonego²². Poziom podstawowych zanieczyszczeń powietrza był niższy

²⁰ Tj. choroby ortopedyczno-urazowe, układu nerwowego, reumatologiczne, kardiologiczne i nadciśnienie, górnych dróg oddechowych, dolnych dróg oddechowych, cukrzyca, otyłość, choroby endokrynologiczne, osteoporoza i choroby skóry.

²¹ W tym jednym szpitalu dziecięcym.

²² Tj. Ołowiu – suma metalu i jego związku w pyłe zawieszony PM10.

od obowiązujących norm sanitarnych. Ocena jakości powietrza nie odnosiła się do dopuszczalnych poziomów pozostałych 2 substancji: benzenu i tlenku węgla;

– ocenę poziomu natężenia hałasu (na podstawie ww. dokumentów), który w strefie ochrony uzdrowskiej „A” nie przekraczał dopuszczalnych norm w ciągu dnia (z wyjątkiem terenów wzdłuż głównych ulic, a w szczególności ul. Zdrojowej o 2-3 dB). W porze nocnej dopuszczalne normy były przekroczone od około 2,5 dB (na skrzyżowaniu ulic: M. Konopnickiej i M. Rodziewiczówny) do 13 dB (przy kapitanacie Portu). W operacie uzdrowskim zalecono m.in. poprawę stanu technicznego dróg, w tym ulicy Zdrojowej i Kasprowicza, ograniczenie do minimum ruchu pojazdów ciężkich na wszystkich ulicach strefy ochrony uzdrowskiej „A”;

– ocenę natężenia pól elektromagnetycznych (w świadectwie potwierdzającym właściwości lecznicze klimatu z 27.06.2008 r.) jako nie zagrażającego zdrowiu pacjentów (wykonano w 6 punktach zlokalizowanych na obszarze Miasta).

(dowód: akta kontroli str. 80-114, 423-427)

Minister Zdrowia w decyzji Nr 32 z dnia 30.04.2009 r. potwierdzającej możliwość prowadzenie lecznictwa uzdrowskiego sformułował zalecenia, m.in.: w zakresie szczegółowego monitoringu poziomu hałasu w kilku punktach i w różnych porach roku; ograniczenia emisji akustycznej z komunikacji samochodowej, systematycznej analizy warunków sanitarnych powietrza, w szczególności w zakresie stężenia pyłu zwieszzonego w powietrzu, poprawy stanu technicznego dróg. Minister Zdrowia wskazał, że niepodjęcie działań w przyszłości może doprowadzić do ograniczenia warunków niezbędnych do leczenia uzdrowskiego.

(dowód: akta kontroli str. 129-150)

W sprawie odniesienia się w operacie uzdrowskim do poziomu 3 z 5 dopuszczalnych substancji w powietrzu ze względu na ochronę zdrowia, Prezydent Miasta wyjaśnił m.in.: *obowiązujące w tym czasie rozporządzenie Ministra Zdrowia z 13 kwietnia 2006 r. w sprawie zakresu badań niezbędnych do ustalenia właściwości leczniczych naturalnych surowców leczniczych i właściwości leczniczych klimatu, kryteriów ich oceny oraz wzoru świadectwa potwierdzającego te właściwości wskazywało, że oceny właściwości leczniczych klimatu dokonuje się na podstawie udokumentowanych badań z co najmniej ostatnich 3 lat poprzedzających złożenie wniosku o potwierdzenie właściwości leczniczych klimatu, a zakres badań klimatu, w tym oceny stanu sanitarnego powietrza, określa załącznik nr 3 do rozporządzenia. Przy czym określenie zanieczyszczenia powietrza następuje poprzez ocenę poziomów stężeń składników szkodliwych, z uwzględnieniem dopuszczalnych poziomów tych składników w powietrzu. Niestety wszystkie te przepisy nie są ze sobą spójne, a wykonywanie i finansowanie tych pomiarów leży poza kompetencjami Gminy. Załącznikiem do operatu uzdrowskiego jest załącznik „Właściwości lecznicze klimatu Uzdrowska Kołobrzeg”, w którym została umieszczona tabela nr 17 Klasyfikacja obszarów ochrony uzdrowskiej strefy powiatu kołobrzесьkiego dla poszczególnych zanieczyszczeń. Tabela ta pokazuje, że na przełomie lat 2003-2007 nie nastąpiły przekroczenia wartości dopuszczalnych poziomów stężeń wszystkich siedmiu substancji.*

(dowód: akta kontroli str. 1223-1224)

W sprawie działań podjętych w zakresie stwierdzonych w operacie uzdrowskim przekroczeń dopuszczalnych norm natężenia hałasu, Prezydent Miasta wyjaśnił m.in.: *w roku 2015 opracowano „Politykę transportową Nadmorskiego Obszaru Funkcjonalnego obejmującą Gminę Miasto Kołobrzeg, Gminę Kołobrzeg*

oraz Gminę Ustronie Morskie²³, w której ustalono kierunki działania dla ogółu zadań związanych z rozwojem infrastruktury drogowej i transportu dla Gminy Miasto Kołobrzeg. Wykonywane są przebudowy, remonty nawierzchni dróg i chodników. Sukcesywnie nawierzchnie dróg wymieniane są na nowe „ciche” z asfaltobetonu. W celu ograniczenia ruchu pojazdów ciężkich, część ulic w strefie „A” wyłączona jest z ruchu pojazdów samochodowych. Na innych ulicach wprowadzony został zakaz wjazdu pojazdów ciężarowych (z wyłączeniem zaopatrzenia do ośrodków wypoczynkowych). Wprowadzono również strefę uspokojonego ruchu - ograniczonej prędkości do 40 km/h.

(dowód: akta kontroli str. 1223)

Podstawowe informacje o stanie środowiska na obszarze powiatu kołobrzесьkiego, Uzdrowisko pozyskiwało z raportów opracowywanych w ramach państwowego monitoringu środowiska²⁴ realizowanego przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska (przy pomocy wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska).

W latach 2013-2014 w ramach PMŚ w Uzdrowisku nie prowadzono kompleksowych badań stanu środowiska, w tym m.in. badań: dopuszczalnego poziomu natężenia hałasu, emisji pól elektromagnetycznych, 5 z 8 dopuszczalnych²⁵ i wszystkich 6 docelowych poziomów substancji w powietrzu²⁶ - zróżnicowanych ze względu na ochronę zdrowia ludzi i ochronę roślin, określonych w § 2 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu²⁷.

W latach 2013-2014 ocena jakości powietrza²⁸ na obszarze województwa zachodniopomorskiego (w tym powiatu kołobrzесьkiego) przeprowadzana była corocznie przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Szczecinie²⁹, w podziale na strefy określone w art. 87 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska³⁰ (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).

W Uzdrowisku corocznie były wykonywane pomiary metodą pasywną w zakresie dwutlenku siarki oraz dwutlenku azotu (na stałym stanowisku pomiarowym zlokalizowanym przy ul. Słowackiego - strefa „A”). Wartość stężenia średniorocznego dwutlenku azotu nie przekraczała wartości dopuszczalnej określonej dla tego zanieczyszczenia. Była ona w 2013 r. na poziomie poniżej 50% tej wartości, a w 2014 r. – 40%. Średnioroczne stężenie zanieczyszczenia dwutlenku siarki

²³ Uchwałą Nr XVII/201/16 Rady Miasta Kołobrzeg z dnia 26 stycznia 2016 r.

²⁴ Dalej: „PMŚ”.

²⁵ Tj. Benzenu, tlenków azotu, ołowiu, pyłu zawieszonego PM_{2,5} (termin do osiągnięcia do 1.01.2015 r. – faza 1) i tlenku węgla.

²⁶ Tj. arsenu, benzo(a)pirenu, kadmu, niklu, ozonu i pyłu zawieszonego PM_{2,5}.

²⁷ Dz. U. poz. 1031 – dalej: „rozporządzenie w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu”.

²⁸ Ocena jakości powietrza – to pomiary oraz obliczenia rozpowszechniania się zanieczyszczeń w powietrzu wykonywane w oparciu o inwentaryzację 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 kołobrzесьkiego) – źródło: „Informacja o stanie środowiska w powiecie kołobrzесьkim w 2014 r.”.

²⁹ Dalej: „WIOŚ”.

³⁰ Dz. U. z 2013 r. poz. 1232, ze zm. - dalej: „POŚ”.

w 2013 r. i 2014 r. nie przekraczało dopuszczalnej wartości i wykazywało tendencję spadkową.

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 PM₁₀³¹ i ozonu, przeprowadzono w powiecie kołobrzeskim w ramach tzw. strefy zachodniopomorskiej (tj. jednej z 3 określonych przez WIOŚ, dla której wykonywano badania w ramach PMS). W 2013 r. wskazano 13 obszarów³² w strefie zachodniopomorskiej, na których stwierdzono przekroczenie normatywne stężeń benzo(a)pirenu, a w 2014 r. – 19 obszarów³³. Wśród wskazanych obszarów nie było terenów z powiatu kołobrzeskiego. W zakresie poziomu docelowego³⁴ stężeń ozonu (ze względu na ochronę zdrowia) na stanowiskach pomiarowych w województwie nie stwierdzono przekroczeń w 2013 r. i 2014 r., natomiast w zakresie dodatkowego kryterium³⁵ badania stężeń ozonu (tj. poziomu celu długoterminowego³⁶) wystąpiło w 2013 r. wyższe stężenie tego zanieczyszczenia w powietrzu. W „Informacji o stanie środowiska w powiecie Kołobrzeskim” za 2014 r. WIOŚ wskazał, że w Kołobrzegu na niewielkiej przestrzeni (mniejszej niż 2 km²) mogą występować stężenia benzo(a)pirenu o wartości przekraczającej poziom docelowy (tj. 1 nanogram/m³). Ponadto, w „Programie ochrony powietrza oraz planie działań krótkoterminowych dla strefy zachodniopomorskiej”³⁷, Miasto wskazane zostało jako obszar wymagający działań naprawczych ze względu na przekroczenia poziomu benzo(a)pirenu. Jako główny powód przekroczeń wskazano emisję substancji z indywidualnego ogrzewania mieszkań.

(dowód: akta kontroli str. 627-634, 657-661, 678-717, 756-784, 1132-1134)

Prezydent Miasta wyjaśnił m.in.: *pomiary innych substancji w powietrzu na terenie Miasta nie są wykonywane. Z danych umieszczonych na stronie <http://powietrze.gios.gov.pl> wynika, że aktualnie w Kołobrzegu nie ma stacji pomiarowych ani stanowisk pomiarowych dotyczących jakości powietrza. Brak jest*

³¹ Pył PM₁₀ - (PM – ang. particulate matter) jest zanieczyszczeniem powietrza składającym się z mieszaniny cząstek stałych, ciekłych lub obu naraz, zawieszonych w powietrzu i będących mieszaniną substancji organicznych i nieorganicznych. PM_{2,5} - cząstki pyłu o średnicy aerodynamicznej mniejszej niż 2,5 μm, które mogą docierać do górnych dróg oddechowych i płuc oraz przenikać przez ściany naczyń krwionośnych. Według raportu Światowej Organizacji Zdrowia (WHO): długotrwałe narażenie na działanie pyłu zawieszonego PM_{2,5} skutkuje skróceniem średniej długości życia. Krótkotrwała ekspozycja na wysokie stężenia pyłu PM_{2,5} jest równie niebezpieczna, powodując wzrost liczby zgonów z powodu chorób układu oddechowego i krążenia oraz wzrost ryzyka nagłych przypadków wymagających hospitalizacji;

³² Tj. większy lub równy 10 km² (źródło: Informacja o stanie środowiska w powiecie kołobrzeskim w 2013 r.).

³³ Tj. co najmniej 2 km² (źródło: Informacja o stanie środowiska w powiecie kołobrzeskim w 2014 r.).

³⁴ To maksymalna średnia ośmiogodzinna w ciągu roku kalendarzowego spośród średnich kroczących, obliczanych ze średnich jednogodzinnych w ciągu doby, która wynosi 120 μg/m³. Liczba dni z przekroczeniem poziomu docelowego w roku kalendarzowym uśredniona w ciągu kolejnych trzech lat nie może być większa niż 25 dni. Poziom docelowy dla ozonu, określony pod kątem ochrony roślin stanowi wartość AOT40 równa 18000 μg/m³, jako średnia obliczona co najmniej z 3 lat (źródło: Informacje o stanie środowiska w powiecie kołobrzeskim w 2013 r.).

³⁵ O którym stanowi § 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu.

³⁶ 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 – objaśnienie e) do rozporządzenia w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu.

³⁷ Uchwała Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego Nr XXVIII/388/13 z dnia 29 października 2013 r. - dalej: „Program”.

poprawnych i aktualnych uregulowań prawnych dotyczących zakresu badań niezbędnych do ustalenia właściwości leczniczych naturalnych surowców i właściwości leczniczych klimatu, kryteriów ich oceny oraz wzoru świadectwa potwierdzającego te właściwości. W związku z tym prowadzona jest bezpośrednia korespondencja z WIOŚ w sprawie prowadzenia stałych pomiarów jakości powietrza w Kołobrzegu w ramach PMS województwa zachodniopomorskiego. Ponadto, za pośrednictwem Stowarzyszenia Gmin Uzdrowiskowych RP, prowadzona jest korespondencja z Ministerstwem Środowiska, WIOŚ, Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Szczecinie w sprawie aktualizacji przepisów oraz źródeł finansowania niezbędnych badań. Gmina Miasto nie prowadziła pomiarów jakości powietrza, natężenia hałasu i poziomu oddziaływania pól elektromagnetycznych. Wykorzystywane są wyniki udostępniane przez inne organy. Zgodnie z aktualnie obowiązującymi przepisami wykonywanie i finansowanie tych pomiarów leży poza kompetencjami Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 1219-1222, 1244-1269)

W sprawie podjętych działań naprawczych ze względu na przekroczenie dopuszczalnego poziomu benzo(a)pirenu, określonych w Programie, Prezydent Miasta wyjaśnił m.in.: reakcją na uchwalenie Programu było rozpoczęcie w 2014 roku prac związanych z przygotowaniem Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla Gminy Miasto Kołobrzeg i związanej z nim inwentaryzacji emisji dwutlenku węgla. Plan został przyjęty przez Radę Miasta w listopadzie 2015 r. W przedmiotowym dokumencie zaplanowano określone działania krótko, średnio i długoterminowe takie jak: termomodernizacja budynków użyteczności publicznej oraz innych budynków należących do podmiotów działających w Kołobrzegu, zmniejszenie energochłonności bloków wspólnot mieszkaniowych i zmiana sposobu ogrzewania w kamienicy, modernizacja i wymiana środków transportu w kilku spółkach miejskich i instytucjach podległych Miastu oraz stosowanie w ramach planowania przestrzennego kryteriów efektywności energetycznej, ograniczenia emisji CO₂ i innych zanieczyszczeń powietrza oraz hałasu. W celu obniżenia stężeń benzo(a)pirenu Program zakłada realizację działań wspomagających - prowadzenie akcji edukacyjnych, stosowanie odpowiednich zapisów w planach zagospodarowania przestrzennego dotyczących ograniczenia „niskiej emisji”, podłączenia budynków do miejskiej sieci ciepłowniczej oraz działania zmierzające do wzrostu efektywności energetycznej budynków. Gmina Miasto Kołobrzeg angażuje się w działania edukacyjno-informacyjne, z których część dotyczy czystości powietrza. Prezydent Miasta Kołobrzeg rozpatrywał możliwość określenia rodzaju paliwa dozwolonego do spalania w instalacjach grzewczych na terenie Kołobrzegu i standardów technicznych tych instalacji. Jednak ówczesny stan prawny nie pozwalał na wprowadzenie takich ograniczeń.

(dowód: akta kontroli str. 1219-1223)

Pomiary natężenia składowej elektrycznej pola elektromagnetycznego w środowisku (w przedziale częstotliwości co najmniej 3 MHz do 3.000 MHz) przeprowadził WIOŚ w powiecie kołobrzeskim: w 2013 r. w jednym punkcie - miejscowości Wrzosowo (tj. około 16 km od Kołobrzegu), a w 2014 r. – w dwóch punktach, zlokalizowanych w Kołobrzegu, przy ul. Kasprowicza oraz w miejscowości Leszczyn w gminie Rymań (tj. ok 26 km od Kołobrzegu). Zmierzone wartości były niższe³⁸ od wartości dopuszczalnej (7 V/m), określonej w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia

³⁸ w 2013 r. - 0,21 V/m oraz w 2014 r. - 0,96 V/m (pomiar w Kołobrzegu).

30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych oraz sposobu sprawdzenia dotrzymania tych poziomów³⁹. Według WIOŚ na terenie powiatu kołobrzeskiego nie odnotowano obszarów zagrożonych przekroczeniem dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych. W roku 2013 i 2014 WIOŚ nie prowadził pomiarów monitoringowych hałasu na terenie powiatu kołobrzeskiego.

(dowód: akta kontroli str. 644-645, 669-670, 718-753, 785-814)

W badanym okresie w ramach ocen i analiz stanu środowiska opracowane zostały przez Miasto lub na jego zlecenie m.in. następujące dokumenty: Plan Gospodarki Niskoemisyjnej dla Gminy Miasto Kołobrzeg, Program Ochrony Środowiska (na lata 2011-2014 i na lata 2015–2018), Raport z realizacji Programu Ochrony Środowiska dla Miasta Kołobrzeg za lata 2013–2014, Analiza stanu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie Gminy Miasto Kołobrzeg za rok 2014, Program usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest z terenu Miasta Kołobrzeg, Ocena warunków geologicznych i hydrogeologicznych występowania wód termalnych na obszarze miasta i gminy Kołobrzeg oraz możliwości ich wykorzystania, Ekspertyza - wyniki badań zbiorników wodnych w obrębie użytku ekologicznego Ekopark Wschodni w Kołobrzegu, Operat rybacki dla zbiorników wodnych w obrębie użytku ekologicznego Ekopark Wschodni w Kołobrzegu.

(dowód: akta kontroli str. 815-1038)

Prezydent Miasta wyjaśnił m.in.: *Miasto Kołobrzeg na bieżąco prowadzi monitoring stanu środowiska, a także poziomu zasobów naturalnych. Monitoring ten prowadzony jest m.in. poprzez analizę dokumentów publikowanych przez WIOŚ w Szczecinie czy Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Kołobrzegu⁴⁰, danych Zachodniopomorskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Szczecinie czy Miejskich Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o.⁴¹ Na zlecenie Gminy Miasto prowadzona jest ocena stanu środowiska i zasobów naturalnych w różnych określonych płaszczyznach.*

(dowód: akta kontroli str. 1130, 1132-1134)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Rada Miasta uchwaliła tymczasowy statut Uzdrawiska Uchwałą Nr LI/648/06 z dnia 26 kwietnia 2006 r., tj. 24 dni po terminie określonym w art. 59 ust. 3 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym⁴², a statut Uzdrawiska Uchwałą nr L/673/10 Rady Miasta z dnia 29 września 2010 r., tj. prawie dwa lata po upływie terminu określonego w art. 59 ust. 2 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym⁴³.

(dowód: akta kontroli str. 13-65)

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 uzdrawiska w terminie 3 lat od wejścia w życie ustawy oraz

³⁹ Dz. U. Nr 192, poz. 1883.

⁴⁰ Tj. wyniki badań wody wodociągu zbiorowego zaopatrzenia w wodę, z ujęciem wody w Bogucinie i Rościncinie, w ramach monitoringu kontrolnego i przeglądowego, wyniki badań wód z kąpielisk.

⁴¹ Dotyczące jakości ścieków surowych i ścieków oczyszczonych na oczyszczalni ścieków w Korzyścienku.

⁴² Termin upłynął dnia 2.04.2006 r.

⁴³ Termin upłynął dnia 2.10.2008 r.

tymczasowego statutu uzdrowiska w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

Prezydent Miasta wyjaśnił, m.in.: *to sam minister właściwy do spraw zdrowia wpłynął na opóźnienia w opracowaniu dokumentów, bowiem rozporządzenie w sprawie wzorcowego statutu uzdrowiska i wzorcowego statutu obszaru ochrony uzdrowiskowej Minister Zdrowia przyjął w dniu 10 marca 2006 r. (weszło ono w życie z dniem 20 kwietnia 2006 r., zatem ponad 6 m-cy po wejściu w życie ustawy), a dopiero w czerwcu 2007 r. zorganizował konferencję w sprawie operatów uzdrowiskowych (ponad 1,5 roku po wejściu w życie ustawy) w związku z licznymi i różnorodnymi zapytaniami dotyczącymi tej dokumentacji, niezbędnej do uzyskania decyzji ministra, a następnie uchwalenia statutu. Również dopiero 17 lipca 2007 r. ogłosił w obwieszczeniu wykaz jednostek uprawnionych do potwierdzania właściwości naturalnych surowców leczniczych i właściwości leczniczych klimatu (ponad 1,5 roku po wejściu w życie ustawy). Gminie zatem pozostało zaledwie 1,5 roku na zebranie obszernego materiału z różnych źródeł, uzyskanie wymaganych świadectw, spełnienie dodatkowych wymagań ministerstwa niewynikających wprost z przepisów czy ich interpretacji, a także i przede wszystkim aprobaty radnych rady miasta – włodarzy odpowiedzialnych za ostateczny wygląd tychże dokumentów. Termin ten zatem był niewspółmierny do zakresu prac do wykonania i trybu uchwalenia dokumentów.*

(dowód: akta kontroli str. 1886-1890)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W dokumentach opracowanych przez GIOŚ (pn. „Program PMŚ na lata 2013-2015” oraz „Stan Środowiska w Polsce – Raport 2014”) oraz przez WIOŚ („Informacja o stanie środowiska w powiecie kołobrzeskim” za 2013 r. i 2014 r.) wskazano, że ocenę jakości powietrza należy przeprowadzić według układu 3 stref, zgodnie z art. 87 POŚ. Na podstawie § 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 2 sierpnia 2012 r. w sprawie stref, w których dokonuje się oceny powietrza⁴⁴ - w województwie zachodniopomorskim wydzielono strefy: aglomerację szczecińską (tj. aglomerację o liczbie mieszkańców powyżej 250 tys. mieszkańców); miasto Koszalin (o liczbie mieszkańców większej niż 100 tys.) oraz strefę zachodniopomorską (obejmującą pozostały obszar województwa niewchodzący w skład aglomeracji szczecińskiej i miasta Koszalin).

Pomiary dopuszczalnych poziomów substancji zanieczyszczających powietrze wykonywane były w województwie zachodniopomorskim w różnych miejscach. W Uzdrowisku corocznie⁴⁵ były wykonywane pomiary wyłącznie w zakresie poziomu dwutlenku siarki oraz dwutlenku azotu. Natomiast badania pozostałych dopuszczalnych i docelowych poziomów substancji ze względu na ochronę zdrowia ludzi i ochronę roślin, określonych w § 2 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (w tym poziom benzo(a)pirenu w pyłe PM10 i ozonu) prowadzono w powiecie kołobrzeskim w ramach strefy zachodniopomorskiej.

W „Informacji o stanie środowiska w powiecie kołobrzeskim w 2014 r.” WIOŚ podał, że pomiary ciągłe automatyczne i manualne w strefie zachodniopomorskiej przeprowadzono w 5 stacjach pomiarowych (zlokalizowanych w Widuchowej, w Szczecinku i w Myśliborzu). W dokumencie tym WIOŚ stwierdził, że pomiary

⁴⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 914.

⁴⁵ W latach 2013-2014.

w połączeniu z metodami obliczeniowymi, były wystarczające dla wskazania w strefie obszarów zagrożonych występowaniem przekroczeń standardów jakości powietrza.

W latach 2012-2013 WIOŚ prowadził pomiar monitoringowy hałasu komunikacyjnego (drogowego) w 20 punktach w 6 miejscowościach (Banie, Białogard, Gryfice, Trzebiatów, Chociwel, Dębno)⁴⁶. W 2014 r. w zakresie hałasu komunikacyjnego (drogowego) w 10 punktach w 3 miejscowościach (Barlinek, Cedynia i Kalisz Pomorski) oraz w zakresie hałasu przemysłowego w ramach 104 kontroli przeprowadzonych przez WIOŚ (tj. kontroli planowych i interwencyjnych)⁴⁷.

Pomiary natężenia pola elektromagnetycznego WIOŚ przeprowadzał w ramach trzyletniego cyklu pomiarowego, dla którego wyznaczono 45 punktów pomiarowych w każdym roku kalendarzowym cyklu (tj. po 15 punktów pomiarowych w centralnych dzielnicach/osiedlach miast o liczbie mieszkańców przekraczających 50 tys.; w pozostałych miastach i na terenach wiejskich). Łącznie w cyklu trzyletnim na terenie województwa zachodniopomorskiego dokonywane były pomiary w 135 punktach pomiarowych. Badania natężenia pola elektromagnetycznego w Uzdrowisku WIOŚ wykonał w 2013 r. (tj. w ostatnim roku trzyletniego cyklu pomiarowego).

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 POŚ⁴⁸ 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 środowisku⁴⁹ - nie zobowiązuje organy 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) oraz zamieszczania w operacie uzdrowiskowym przedstawianym Ministrowi Zdrowia informacji o stanie czystości powietrza i natężenia hałasu (art. 39 ust. 4 pkt 11) oraz zobowiązuje gminę do spełniania wymagań dopuszczalnych norm zanieczyszczenia powietrza i natężenia hałasu (art. 46 pkt 2).

(dowód: akta kontroli str. 627-814, 1132-1134)

Ocena cząstkowa

Miasto prawidłowo wywiązało się z obowiązku sporządzania i przedstawiania Ministrowi Zdrowia operatu uzdrowiskowego, mimo że zawarte w nim informacje dotyczące oceny jakości powietrza nie odnosiły się do wszystkich dopuszczalnych poziomów substancji określonych dla obszarów ochrony uzdrowiskowej oraz wskazano w nim przekroczenia dopuszczalnych norm natężenia hałasu w porze nocnej. Rada Miasta uchwaliła statut Uzdrowiska po upływie prawie 2 lat od wyznaczonego terminu.

⁴⁶ Źródło: raport „Stan środowiska w województwie zachodniopomorskim za 2013 r.”.

⁴⁷ Źródło: raport „Stan środowiska w województwie zachodniopomorskim za 2014 r.”.

⁴⁸ 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 obowiązkowo co 5 lat mapy akustyczne – zgodnie z art. 118 ust. 1 i art. 179 POŚ.

⁴⁹ Dz. U. Nr 221, poz. 1645.

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

Opis stanu faktycznego

W dokumentach planistycznych Gminy Miasta Kołobrzeg, obszar Uzdrowiska podzielono na 3 strefy ochrony uzdrowiskowej: „A” (o powierzchni 627,05 ha); „B” (1.276,85 ha) oraz „C” (663,10 ha), z tym że w strefie „A” i „B” wyodrębniono dwie części:

- „Aw” (część wschodnia strefy „A” obejmująca obszar 543,75 ha) i „Az”(część zachodnia strefy „A” obejmująca obszar 83,30 ha);
- „Bw” (część wschodnia strefy „B” obejmująca obszar 1.022,73 ha) oraz „Bz” (część zachodnia strefy „B” obejmująca obszar 254,12 ha).

(dowód: akta kontroli str. 192, 554-567)

Rada Miasta podjęła uchwały w sprawie mpzp dla części obszaru strefy „A” ochrony uzdrowiskowej Uzdrowiska, tj.

- północno-wschodniej części strefy „Aw” ochrony uzdrowiskowej (mpzp osiedla Podczele II⁵⁰);
- zachodniej części strefy „Aw” ochrony uzdrowiskowej (mpzp części obszaru miasta Kołobrzeg – „Uzdrowisko Wschód”⁵¹);
- strefy „Az” ochrony uzdrowiskowej Uzdrowiska Kołobrzeg (mpzp „Nr 8 – „Uzdrowisko Zachód”⁵²).

Do dnia zakończenia przedmiotowej kontroli, nie uchwalono mpzp dla części strefy „Aw” (o powierzchni ok. 0,1892 ha) zabudowanej Niepublicznym Zakładem Opieki Zdrowotnej oraz użytkiem ekologicznym "Ekopark Wschodni" (o powierzchni ok. 292,74 ha).

(dowód: akta kontroli str. 192, 554-568, 1131-1132)

W 10 z 13 objętych badaniem decyzjach o warunkach zabudowy (spośród 74 wydanych w latach 2014-2015 przez Prezydenta Miasta); wszystkich 10 objętych badaniem decyzjach o środowiskowych uwarunkowaniach (spośród 19 wydanych w latach 2014-2015 przez Prezydenta Miasta⁵³) oraz 1 zgłoszeniu środowiskowym⁵⁴ - nie stwierdzono przypadków naruszania zakazów określonych w art. 38a ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

W pozostałych 3 objętych badaniem decyzjach o warunkach zabudowy, Prezydent Miasta określił warunki budowy oraz przebudowy i zmiany sposobu użytkowania odnoszące się do zakładów przemysłowych, z tego w decyzji znak:

- UA.6730.53.2014.KB z 17.12.2014 r. - warunki na budowę zakładu przetwórstwa ryb i handlu przetworami rybnymi wraz z przebudową istniejących zjazdów dla zakładu przemysłowego, którego właściciel nabył prawo do nieruchomości położonej na działce przy ul. Albatrosa (tj. w strefie „C” ochrony uzdrowiskowej Uzdrowiska) w dniu 22.08.2013 r. Przedmiotem nabycia było prawo własności nieruchomości zabudowanej: budynkiem sieciarni i dwoma wiatami stalowymi;

⁵⁰ Uchwała Nr XXXII/304/96.

⁵¹ Uchwała Nr XVIII/242/08.

⁵² Uchwała Nr VIII/105/11.

⁵³ Na podstawie art. 71 ust. 1-2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2013 r. poz. 1235, ze zm.).

⁵⁴ Skierowanym do Urzędu na podstawie art. 152 POŚ w związku z art. 376 pkt 1 i 378 ust. 3 tej ustawy.

- UA.6730.59.2014.KB z 05.03.2015 r. – warunki na przebudowę i zmianę sposobu użytkowania dawnej trafostacji na budynek produkcyjno-składowy na działce położonej przy ul. Węgorzowej, tj. w strefie „C” ochrony uzdrowskiej Uzdrowiska;
- UA.6730.32.2013.KB z 02.09.2013 r.- warunki na przebudowę, rozbudowę i zmianę sposobu użytkowania budynków magazynowych na funkcję przetwórstwa ryb na działce położonej przy ul. Stoczniowej, tj. w strefie „C” ochrony uzdrowskiej Uzdrowiska.

(dowód: akta kontroli str. 1039-1129, 1834-1861, 1865-1886)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Do dnia zakończenia przedmiotowej kontroli Uzdrowisko nie posiadało mpzp dla południowo-zachodniej części strefy „Aw” (o powierzchni ok. 0,1892 ha) zabudowanej Niepublicznym Zakładem Opieki Zdrowotnej oraz wschodniej części ww. strefy, stanowiącej użytek ekologiczny "Ekopark Wschodni" (o powierzchni ok. 292,74 ha), tj. dla obszaru o łącznej powierzchni ok. 292,92 ha, co odpowiadało 46,7% powierzchni strefy „A” (627,05 ha).

Nie uchwalono mpzp, mimo, że przepis art. 38b ustawy o lecznictwie uzdrowskim stanowi, że gmina, która na podstawie decyzji ministra właściwego ds. zdrowia, uzyska potwierdzenie możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrowskiego na swoim obszarze, sporządza i uchwała mpzp dla strefy „A” ochrony uzdrowskiej, na zasadach określonych w odrębnych przepisach, w terminie do dwóch lat od dnia otrzymania tej decyzji.

Decyzję Ministra Zdrowia Nr 32 z 30.04.2009 r. o potwierdzeniu możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrowskiego na obszarze uznanym za Uzdrowisko Kołobrzeg, Urząd otrzymał w dniu 7.05.2009 r. Termin na sporządzenie i uchwalenie mpzp dla strefy „A” ochrony uzdrowskiej upłynął 7.05.2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 11-12, 129-150, 192, 554-568, 1131-1132)

Prezydent Miasta wyjaśnił m.in.: *Gmina sukcesywnie sporządza i uchwała dla obszarów Uzdrowiska mpzp, kierując się zapotrzebowaniem inwestycyjnym na dane tereny, zainteresowaniem mieszkańców, potrzebą zachowania ładu przestrzennego, czy też racjonalnym gospodarowaniem budżetem miasta. Obszar wschodniej części strefy "Aw", który nie posiada planu, stanowi w większości pokryty wodami, użytek ekologiczny "Ekopark Wschodni" z ograniczonym dostępem dla ludzi. Świadomości ciężącego ustawowo obowiązku, w budżecie miasta na rok 2013 zarezerwowano pieniądze na opracowanie mpzp części obszaru miasta Kołobrzeg obejmującej ww. część strefy „Aw” (roboczo nazwanej mpzp Ekopark II) i zaplanowano w planie pracy Wydziału Urbanistyki i Architektury realizację zamierzenia do lipca 2013 r. Z uwagi na fakt wygrania przez Gminę Miasto Kołobrzeg konkursu dotyczącego dotacji na działania wspierające jednostki samorządu terytorialnego w zakresie planowania miejskich obszarów funkcjonalnych, po wnikliwej analizie sytuacji, przerwano prace nad mpzp dla tej części obszaru miasta. W ramach projektu współfinansowanego przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego Program Operacyjny Pomoc Techniczna 2007-2013 zaplanowano bowiem opracowanie waloryzacji przyrodniczej całego miasta Kołobrzeg. Zasadne zatem było wstrzymanie prac planistycznych do czasu pozyskania dokumentu Waloryzacja przyrodnicza miasta Kołobrzeg. Powyższe działanie pozwoliło miastu racjonalnie gospodarować budżetem, z maksymalnym*

wykorzystaniem dofinansowania. Ponadto, z tego też powodu zostały w czasie przesunięte prace nad zmianą uchwały w sprawie użytku ekologicznego „Ekopark Wschodni”. Tak więc przede wszystkim konieczność racjonalnego wydatkowania środków budżetowych i brak konieczności pilnych rozstrzygnięć przestrzennych w związku z aktualnym użytkowaniem terenów, ale także wprowadzenie nowych regulacji prawnych dotyczących wprowadzenia obszarów Natura 2000 na terenie „Ekopark” i potrzeba wykonania niezbędnych dokumentów wyjściowych do opracowania mpzp, czy też wreszcie przedłużająca się procedura związana z uchwalaniem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, stanowią uzasadnienie dla braku mpzp dla całej strefy „A” ochrony uzdrowskiej.

(dowód: akta kontroli str. 1130-1132)

Zaplanowanie środków na opracowanie mpzp w budżecie w 2013 r. było działaniem opóźnionym, gdyż termin ustawy na sporządzenie i uchwalenie mpzp upłynął w 2011 r. Podkreślić należy, że obowiązkiem Prezydenta Miasta było przedłożenie Radzie Miasta projektu uchwały w sprawie mpzp (art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵⁵).

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1) Według stanu na dzień 25.02.2016 r. na obszarze strefy „B” Uzdrowska zlokalizowane były obiekty handlowe o powierzchni użytkowej większej niż 400 m², m.in. galerie handlowe przy ul. Armii Krajowej, Placu Ratuszowym i sklep przy ul. Budowlanej, a w strefie „A” - galeria handlowa przy ul. Rodziewiczówny⁵⁶.

(dowód: akta kontroli str. 1144-1156)

Przepis art. 38a ust. 1 pkt 1 lit. d) oraz ust. 2 pkt 3 ustawy o lecznictwie uzdrowskim stanowi, że w strefie „A” i „B” ochrony uzdrowskiej zabrania się m.in. budowy w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane⁵⁷, obiektów handlowych o powierzchni użytkowania większej niż 400 m².

W latach 2007-2014 dla obiektów przy ul.: Budowlanej, Armii Krajowej i Rodziewiczówny, Prezydent wydał decyzje o warunkach zabudowy m.in. na: rozbudowę i nadbudowę (mieszczących się w pojęciu budowy określonej w art. 3 pkt 6 Prawo budowlane) oraz przebudowę (odrębnie zdefiniowanej w Prawie budowlanym jako wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji – art. 3 pkt 7a).

Dla galerii handlowej mieszczącej się przy Placu Ratuszowym, Prezydent nie wydał decyzji o warunkach zabudowy, gdyż znajduje się ona na obszarze, dla którego obowiązywał mpzp.

(dowód: akta kontroli str. 1144-1201, 1272-1290, 1859-1862)

Prezydent Miasta wyjaśnił, m.in.: *zakaz ten, jak i szereg innych określonych w art. 38a ustawy o lecznictwie uzdrowskim, pojawił się wraz z wejściem w życie niniejszej ustawy, a zatem od 2.10.2005 r. W poprzedzającej ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o uzdrowskach i lecznictwie uzdrowskim, takich zakazów nie było. Ważne również jest dla podejmowania jakichkolwiek ocen zwrócenie uwagi na fakt, iż dopiero*

⁵⁵ Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz.1591, ze zm.

⁵⁶ Przy molo.

⁵⁷ Dz. U. z 2016 poz. 290 – dalej: „Prawo budowlane”.

zmianą ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym z dnia 4 marca 2011 r. wprowadzono definicję powierzchni użytkowania. Ponadto ocena, czy powierzchnie sklepów naruszają czy nie zakazy ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, przede wszystkim należy do Starosty Kołobrzeskiego, w kompetencjach którego pozostaje wydawanie decyzji zatwierdzających projekty budowlane i pozwolenia na budowę oraz przyjmowanie zgłoszeń robót budowlanych. Wszystkie przywołane w zapytaniu obiekty powstały przed wejściem w życie ww. zakazu. Nieruchomość przy ul. Budowlanej zabudowana obiektem powstałym w latach osiemdziesiątych położona jest na obszarze miasta, dla którego brak jest mpzp. Dla planowanego zamierzenia budowlanego polegającego na przebudowie, rozbudowie i nadbudowie obiektu usługowo-handlowego wydałem decyzję o warunkach zabudowy ustalając warunki zabudowy (...), którą później zmieniłem decyzją z dnia 6.07.2011 r. oraz z dnia 20.02.2013 r. Wydając ww. decyzję o warunkach zabudowy zawarłem w niej zapis informujący o zlokalizowaniu zamierzenia w strefie „B” ochrony uzdrowiskowej, a tym samym o związanych z tym uwarunkowaniach. Jak wynika z uzasadnienia decyzji Starosty Kołobrzeskiego z dnia 25.03.2009 r., sprawdził on zgodność projektu architektoniczno-budowlanego z wymaganiami art. 35 ust. 1 ustawy Prawo budowlane. Niestety na podstawie treści ww. decyzji Starosty Kołobrzeskiego nie mogę stwierdzić, czy powierzchnia użytkowania obiektu handlowego nie narusza zakazu określonego w art. 38a ust. 2 lit. d ustawy. Nieruchomość przy ul. Armii Krajowej zabudowana, powstałym w latach 70-tych obiektem handlowym, położona jest na obszarze miasta, dla którego brak jest mpzp. Dla planowanego zamierzenia budowlanego polegającego na rozbudowie, nadbudowie i przebudowie oraz zmianie sposobu użytkowania, zlokalizowanego przy ul. Armii Krajowej w Kołobrzegu budynku handlowego na budynek usługowy oraz rozbudowie i przebudowie, oraz zmianie sposobu użytkowania zlokalizowanej przy ul. Armii Krajowej w Kołobrzegu hali sportowej na budynek centrum sportu i rekreacji wydałem decyzję o warunkach zabudowy z dnia 29.07.2013 r. ustalając warunki zabudowy, którą później zmieniłem decyzją z dnia 20.01.2014 r. Wydając ww. decyzję o warunkach zabudowy zawarłem w niej zapisy informujące o zlokalizowaniu zamierzenia w granicach strefy „B” ochrony uzdrowiskowej a tym samym o związanych z tym uwarunkowaniach. Wskazałem jakich czynności, przy okazji realizacji inwestycji, nie wolno podejmować, tj.: nie można zwiększyć istniejącej (2355 m²) powierzchni użytkowania usług handlu oraz istniejącej powierzchni sprzedaży (w rozumieniu ustawy o planowaniu zagospodarowaniu przestrzennym). Jak wynika z uzasadnienia decyzji Starosty Kołobrzeskiego z dnia 17.04.2014 r., sprawdził on zgodność projektu zagospodarowania działki i projektu budowlanego z zapisami moich decyzji jak również z wymaganiami art. 35 ust. 1 ustawy Prawo budowlane. Reasumując obiekt handlowy posiadał przed wejściem w życie zakazu powierzchnię użytkowania większą niż 400 m². Ponieważ nie posiadam takich umocowań prawnych, w swoich decyzjach nie mogłem po wejściu w życie zakazu, nałożyć na Inwestora obowiązku zmniejszenia istniejącej powierzchni użytkowania. Natomiast stosownymi zapisami w decyzji nie pozwoliłem na jej zwiększenie. Jak wynika wprost z uzasadnienia decyzji Starosty Kołobrzeskiego powierzchnia użytkowania usług handlu wynosi 2.354,63 m², czyli nie uległa zwiększeniu. Nieruchomość przy Placu Ratuszowym zbudowana na przełomie lat 60-tych i 70-tych fabryką podzespołów radiowych znajduje się do dzisiaj na terenie, dla którego obowiązuje zmiana mpzp. Nie wydawałem żadnych decyzji związanych z tą nieruchomością. Czy w wyniku przeprowadzonej w 2005 r. przebudowy obiektu na galerię handlową, powierzchnia użytkowania obiektu handlowego nie narusza zakazu

tego nie wiem, gdyż Starosta Kołobrzescki nie ma obowiązku prawnego przekazywania mi swoich decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 1137-1141, 1608, 1513)

W informacji udzielonej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁸, Helena Rudzis-Gruchala - Wicestarosta Kołobrzescki poinformowała, m.in.: że przepisów ustawy nie stosuje się do zakładów przemysłowych, budynków, obiektów, autostrad i dróg ekspresowych, parkingów, stacji, zapór oraz urzędzeń, które istniały przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 4 marca 2011 r. o zmianie ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych oraz niektórych innych ustaw⁵⁹.

(dowód: akta kontroli str. 1272-1273)

2) W „Programie Ochrony Środowiska Miasta Kołobrzeg na lata 2015-2018 z perspektywą na lata 2019-2022” określono, że na terenie Miasta funkcjonowało 45 anten nadawczych operatorów telefonii komórkowych (stacje bazowe), które *„zainstalowane są zazwyczaj na wysokich obiektach, tak aby wypromieniowywać pole elektromagnetyczne na duże wysokości”*.

W informacji udzielonej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, Wicestarosta Kołobrzescki poinformowała, że:

- w 2014 r. w strefie „A” zamontowano m.in. 2 instalacje radiokomunikacyjne, których moc promieniowania izotropowa wynosiła nie mniej niż 15W, emitujące pola elektromagnetyczne o częstotliwości od 30kHz do 300GHz, a w strefie „B” – 3 instalacje radiokomunikacyjne. W odniesieniu do 1 stacji radiokomunikacyjnej zlokalizowanej w strefie „A” dokonano zmian danych, a w strefie „B” – w odniesieniu do 7 stacji;
- w 2015 r. w strefie „B” dokonano m.in. zmiany danych w odniesieniu do 6 stacji. W 2015 r. nie dokonywano zgłoszeń dotyczących nowych instalacji radiokomunikacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 924, 1211-1219)

Przepis art. 38a ust. 1 pkt 1 lit. h ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym stanowi, że w strefie „A” ochrony uzdrowiskowej zabrania się m.in. budowy w rozumieniu przepisów Prawo budowlane, stacji bazowych telefonii ruchomej, stacji nadawczych radiowych i telewizyjnych, stacji radiolokacyjnych i innych emitujących fale elektromagnetyczne, z wyłączeniem urzędzeń łączności na potrzeby służb bezpieczeństwa publicznego i ratownictwa, z zastrzeżeniem że urządzenia te będą oddziaływały na środowisko polami elektromagnetycznymi o poziomie nie wyższym niż określone dla strefy „B”.

Zgodnie z art. 38a ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym w strefie „B” ochrony uzdrowiskowej zabrania się m.in. budowy w rozumieniu przepisów Prawo budowlane urzędzeń emitujących fale elektromagnetyczne, będących przedsięwzięciami mogącymi zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁶⁰, oddziałujących na strefę „A” ochrony

⁵⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 – dalej: „Ustawa o NIK”.

⁵⁹ Dz.U. Nr 73, poz. 390, ze zm. – dalej: „Ustawa o zmianie ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym”.

⁶⁰ Dz. U. z 2013 r. poz. 1235, ze zm.- dalej: „Ustaw o udostępnianiu informacji o środowisku”.

uzdrowiskowej polami elektromagnetycznymi o poziomach wyższych niż dopuszczalne poziomy pól elektromagnetycznych - charakteryzowane przez dopuszczalne wartości parametrów fizycznych - dla miejsc dostępnych dla ludności, określone na podstawie art. 122 POŚ.

Prezydent Miasta wyjaśnił m.in.: *w kompetencjach Starosty Kołobrzeskiego pozostaje wydawanie decyzji zatwierdzających projekty budowlane i pozwolenia na budowę oraz przyjmowanie zgłoszeń robót budowlanych, a przy tym, na którym spoczywa obowiązek sprawdzenia m.in. zgodności projektu budowlanego z ustaleniami mpzp i innymi aktami prawa miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku mpzp, a także wymaganiami ochrony środowiska, w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, czy też zgodności projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi.*

(dowód: akta kontroli str. 1139)

Wicestarosta Kołobrzeski poinformowała, że w latach 2012-2015 nie stwierdzono na obszarze Miasta Kołobrzeg przypadków wskazujących na możliwość negatywnego oddziaływania instalacji na środowisko.

(dowód: akta kontroli str. 1211, 1270-1271)

3) W 1 z 13 objętych badaniem decyzji o warunkach zabudowy, Prezydent Miasta określił warunki na budowę zakładu przetwórstwa ryb i handlu przetworami rybnymi wraz z przebudową istniejących zjazdów (znak UA.6730.53.2014.KB z 17.12.2014 r.), mimo że zakład przemysłowy, którego dotyczyła decyzja nie istniał przed dniem 7 lipca 2011 r. na działce położonej przy ul. Albatrosa (tj. w strefie „C” ochrony uzdrowiskowej). Właściciel zakładu nabył prawo własności nieruchomości zabudowanej: budynkiem sieciarni i dwoma wiatami stalowymi na działce zlokalizowanej w strefie ochrony uzdrowiskowej „C” w dniu 22.08.2013 r., tj. po wejściu w życie zakazu określonego w art. 38a ust. 3 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

Ponadto w 2 z 13 badanych decyzji o warunkach zabudowy, Prezydent Miasta określił warunki na:

- przebudowę i zmianę sposobu użytkowania dawnej trafostacji na budynek produkcyjno-składowy na działce położonej przy ul. Węgorzowej tj. w strefie „C” ochrony uzdrowiskowej (znak UA.6730.59.2014.KB z 5.03.2015 r.);
- przebudowę, rozbudowę i zmianę sposobu użytkowania budynków magazynowych na funkcje przetwórstwa ryb na działce położonej przy ul. Stoczniowej, tj. w strefie „C” ochrony uzdrowiskowej (znak UA.6730.32.2013.KB z 2.09.2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 1834-1861, 1865-1885)

Przepis art. 11 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym stanowi, że zakazów określonych w art. 38a ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym nie stosuje się do zakładów przemysłowych, budynków, obiektów, autostrad i dróg ekspresowych, parkingów, stacji, zapór oraz urządzeń, które istniały przed 7.07.2011 r.

Zgodnie z definicją określoną w art. 2 pkt 13 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym - zakład przemysłowy to zespół budynków i urządzeń wraz z terenem, na którym prowadzi się działalność wytwórczą polegającą na przekształcaniu mechanicznym,

fizycznym lub chemicznym materiału, substancji lub ich nowych części składowych w nowy produkt.

Prezydent Miasta wyjaśnił m.in.: *decyzje te dotyczą terenu położonych na terenie portu morskiego w Kołobrzegu, na terenie których istniał przed dniem wejścia w życie (tj. przed 7 lipca 2011 r.) ustawy o zmianie ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, wprowadzającej zakaz budowy zakładów przemysłowych w strefie „C” ochrony uzdrowiskowej, zakład przemysłowy przetwórstwa ryb. Wszystkie te działki, jak i szereg jeszcze innych, stanowiły teren zakładu przemysłowego i zabudowane były różnego rodzaju budynkami i urządzeniami tegoż zakładu (sieciarnie, trafostacje, magazyny, marynaciarnie, obiekty przetwórstwa, chłodnie, fabryka mączki rybnej, nabrzeża, baseny, slipy, sieci elektroenergetyczne, co., wod.-kan., baza transportu, zajezdnie, budynki i warsztaty bazy budowlano-remontowej i inne) stanowiącymi zespół budynków i urządzeń wraz z terenem zorganizowanego przedsiębiorstwa, na którym prowadzono działalność wytwórczą polegającą na przekształcaniu materiału, substancji w nowy produkt. Wyrażną intencją art. 11 ust. 1 ww. ustawy jest, by zakaz budowy (wykonywania obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowy, rozbudowy, nadbudowy obiektu budowlanego) zakładów przemysłowych w strefie „C” ochrony uzdrowiskowej nie był stosowany tam gdzie zakłady przemysłowe istniały przed 7 lipca 2011 r. Celem przepisu wprowadzającego zakaz było to, by nie powiększały się (powstawały nowe) ponad istniejące w dniu wejścia w życie ustawy obszary zakładów przemysłowych w uzdrowiskach. Zakładem przemysłowym w rozumieniu ustawy był więc zagospodarowany obszar wykorzystywany na prowadzenie Przedsiębiorstwa, a nie konkretne obiekty, czy pojedyncze budynki np. trafostacji lub odrębne budynki magazynowe, które wchodziły w jego skład. Teraz jego części składowe przekształcają się w mniejsze zakłady przemysłowe o nowych nazwach lecz o tym samym profilu i służące ciągle temu samemu celowi i zadaniom - gospodarki morskiej. W świetle powyższego wydanie tych decyzji znajduje bezsprzecznie oparcie w przepisie art. 11 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym,.*

(dowód: akta kontroli str. 1863-1864, 1871-1872)

Stosowanie wyłączenia określonego w art. 11 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, umożliwiło prowadzenie działalności w strefach ochrony uzdrowiskowej zakładom przemysłowym należącym do pomiotów, które nabyły nieruchomości po byłych zakładach przemysłowych (istniejących przed 7.07.2011 r.). W wyniku sprzedaży nieruchomości na terenie zlikwidowanego przedsiębiorstwa powstały inne zakłady przemysłowe, przy czym nie zwiększono w strefie „C” powierzchni zajmowanej przez te zakłady.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych Miasto nie posiadało uchwalonego mpzp dla części strefy „Aw” (tj. dla 46,71% powierzchni strefy „A”), co stanowiło naruszenie art. 38b ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym. W objętych badaniem decyzjach o warunkach zabudowy, decyzjach o środowiskowych uwarunkowaniach oraz w zgłoszeniu środowiskowym, nie stwierdzono przypadków naruszenia zakazów określonych w art. 38a ww. ustawy.

Ocena cząstkowa

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Prawdliwość uzyskiwania przez Miasto dochodów z tytułu opłat uzdrowiskowych.

W roku 2014 i 2015 obowiązywała stawka opłaty uzdrowiskowej ustalona przez Radę Miasta uchwałą Nr XL/525/13 z dnia 26 listopada 2013 r. w sprawie opłaty uzdrowiskowej. Stawka opłaty nie przekraczała górnych granic stawek kwotowych określonych przez Ministra Finansów, tj. kwoty 4,30 zł⁶¹ w 2014 r. i kwoty 4,32 zł⁶² w 2015 r., i wynosiła 3,50 zł, co stanowiło ok. 81% stawek maksymalnych. Stawka za pobyt dzieci do lat 7 wynosiła 1,70 zł, co stanowiło ok. 39% stawek maksymalnych.

Jerzy Wolski Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił: Zgodnie z przyjętą zasadą przed ustalaniem wysokości stawek opłat i podatków pobieranych na terenie Kołobrzegu odbywają się konsultacje społeczne z różnymi środowiskami i mieszkańcami miasta (...) Polityka fiskalna miasta nie jest oparta na stosowaniu maksymalnych stawek podatków i opłat pobieranych na terenie miasta. Kryterium takie wynika z założenia, że wysoka stawka nie gwarantuje wyższych wpływów. Stosowane stawki opłaty uzdrowiskowej z założenia mają być konkurencyjne w stosunku do stawek obowiązujących w innych uzdrowiskach (w szczególności nadmorskich), co z kolei ma zachęcić potencjalnych turystów i kuracjuszy do wyboru Kołobrzegu spośród innych uzdrowisk. Korzyści z takiej strategii przejawiają się w kwocie uzyskiwanych rocznie wpływów. W tym celu przed zaproponowaniem zmiany wysokości stawek dokonuje się analizy stawek i zwolnień z opłat uzdrowiskowych obowiązujących w innych gminach uzdrowiskowych. (...) Wyższa stawka opłaty uzdrowiskowej wywołuje większy sprzeciw i opór w płaceniu tej opłaty przez osoby zobowiązane, a to z kolei zniechęca inkasentów do poboru i wykonywania obowiązków inkasa na rzecz gminy, co jest zjawiskiem niekorzystnym z punktu widzenia finansów gminy. W pierwotnej wersji w założeniach propozycji stawek w podatkach i opłatach lokalnych na 2014 rok przedstawionych do konsultacji Prezydent proponował pozostawienie stawki opłaty uzdrowiskowej na poziomie 3,00 zł i 1,50 zł. Po konsultacjach Prezydent uwzględnił propozycje radnych i przygotował projekt Uchwały, w którym zaproponował wysokość stawek opłaty uzdrowiskowej odpowiednio 3,50 zł i 1,70 zł. (...) Stawki w tej samej wysokości obowiązywały również w 2015 roku (...).

(dowód: akta kontroli str. 1293, 1322-1341)

Uchwałą Nr III/14/06 z dnia 11 grudnia 2006 r. Rada Miasta określiła zasady poboru opłat lokalnych w drodze inkasa, w tym m.in.: inkasentów opłaty uzdrowiskowej⁶³; terminy rozliczania pobranych opłat (7 dni po zakończeniu miesiąca, w którym odbywał się pobór opłaty) oraz wysokość wynagrodzenia inkasentów (20% zainkasowanej i wpłaconej na rzecz Miasta kwoty).

⁶¹ 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).

⁶² 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).

⁶³ Ustanowiono nimi: osoby fizyczne, prawne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej prowadzące sanatoria, zakłady uzdrowiskowe, hotele, pensjonaty, domy i ośrodki wypoczynkowe, ośrodki szkoleniowe, campingi, pola namiotowe i inne obiekty o podobnym przeznaczeniu; inkasentami ustanowiono również osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą w zakresie wynajmu kwater prywatnych

W badanym okresie w Mieście funkcjonowało 105 inkasentów pobierających opłatę w obiektach całorocznych i 567 w obiektach sezonowych. Ze wszystkimi inkasentami zawarto umowy o inkaso opłaty uzdrowskiej. Badanie sposobu realizacji 2 umów⁶⁴ (1 zawartej z osobą prawną i 1 z osobą fizyczną) wykazało, że inkasenci wywiązali się z warunków określonych w umowach.

(dowód: akta kontroli str. 1291-1319)

Zgodnie z art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁶⁵ opłaty uzdrowskiej nie pobiera się m.in. od osób przebywających w szpitalach.

W badanym okresie w wykazie inkasentów zamieszczono jeden szpital (Szpital Uzdrowski „Willa Fortuna”), który pobierał opłatę uzdrowską od osób w nim przebywających (do końca września 2015 r.). Na terenie Miasta działały również podmioty będące jednocześnie szpitalem i sanatorium, tj. Szpital i Sanatorium Uzdrowskie „Mewa”, Szpital - Sanatorium Uzdrowskie „Muszelka” oraz Sanatorium i Szpital Uzdrowski „Perła Bałyku” (dysponujące łózkami szpitalnymi i sanatoryjnymi)⁶⁶.

(dowód: akta kontroli str. 1310-1311, 1322-1324, 1342-1345)

Jerzy Wolski Zastępca Prezydenta wyjaśnił: *Obiekty „Mewa” i „Muszelka” należą do inkasenta – Uzdrowsko Kołobrzeg S.A. Co prawda, na początku 2014 roku w Rejestrze Podmiotów Wykonujących Działalność Leczniczą w księdze rejestrowej Uzdrowska Kołobrzeg S.A widniał zapis „Szpital i Sanatorium Uzdrowskie Mewa” oraz „Szpital i Sanatorium Uzdrowskie Muszelka”, to jednak oba obiekty realizowały pobyty sanatoryjne i komercyjne. W dniu 7 października 2014 roku w Rejestrze Podmiotów Wykonujących Działalność Leczniczą zapisy w księdze rejestrowej zostały zaktualizowane i od tej pory obiekty „Mewa” i „Muszelka” widnieją jako „Sanatorium Uzdrowskie Mewa” oraz „Sanatorium Uzdrowskie Muszelka”. Wobec powyższego w obiektach tych opłata była pobierana zgodnie z obowiązującymi przepisami, tj. od osób przebywających w celach zdrowotnych, turystycznych, wypoczynkowych i szkoleniowych, w obowiązujących stawkach (...).*

(dowód: akta kontroli str. 1320-1324, 1342-1345)

Działania inkasenta Uzdrowsko Kołobrzeg S.A. zbiegły się ze stanowiskiem Ministerstwa Finansów wyrażonym w piśmie z dnia 3 października 2014 r. znak L/LS/838/9/SIA/14/RD88286 w sprawie braku podstaw prawnych do pobierania opłaty uzdrowskiej od osób przebywających w szpitalach uzdrowskich⁶⁷ wydanym w trybie art. 14a § 1⁶⁸ ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa⁶⁹.

⁶⁴ Wybór losowy.

⁶⁵ Dz.U. z 2014 r. poz. 849, ze zm.

⁶⁶ Np. Sanatorium i Szpital Uzdrowski „Perła Bałyku” dysponował ogółem 540 łózkami, w tym 250 szpitalnymi i 290 sanatoryjnymi.

⁶⁷ Pogląd o braku podstaw prawnych do pobierania opłaty uzdrowskiej od osób przebywających w szpitalach uzdrowskich 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.

⁶⁸ 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).

⁶⁹ Dz. U. z 2012 r. poz. 749, ze zm. (obecnie Dz.U. z 2015 r. poz. 613, ze zm.).

W Rejestrze Podmiotów Wykonujących Działalność Leczniczą nie doszło do zmian zapisów odnoszących się do obiektu Sanatorium i Szpital Uzdrowski „Perła Bałtyku” należącym do inkasenta Uzdrowsko Kołobrzeg S.A. W obiekcie tym – do końca września 2015 r., tj. do czasu rozstrzygnięcia skargi kasacyjnej Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Koszalinie⁷⁰ przez Naczelnego Sąd Administracyjny⁷¹ (wyrok z 24 września 2015 r. sygn. akt II FSK 1781/13) - opłatę uzdrowską pobierano od osób przebywających na leczeniu sanatoryjnym oraz od osób na leczeniu szpitalnym.

(dowód: akta kontroli str. 1342-1345, 1609-1613, 1624-1625)

Dochody budżetowe Miasta z opłaty uzdrowskiej wynosiły: 10.529.347,20 zł w 2014 r., 11.983.334,70 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 uzdrowskiej⁷² i wykazano w sprawozdaniach budżetowych Rb -27S w każdym z badanych lat⁷³.

(dowód: akta kontroli str. 1346-1365, 1402-1436)

3.2. Prawidłowość uzyskiwania przez Miasto dochodów z tytułu dotacji z budżetu państwa na realizację zadań własnych związanych z zachowaniem funkcji leczniczych uzdrowska.

W latach 2014-2015 Miasto wystąpiło do Wojewody Zachodniopomorskiego z wnioskami o udzielenie dotacji z budżetu państwa na zadania związane z zachowaniem funkcji leczniczych uzdrowska. Wnioski sporządzono terminowo⁷⁴, 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 terytorialnego⁷⁵).

(dowód: akta kontroli str. 1371-1401, 1459-1469)

Kwota otrzymanej dotacji wyniosła: 8.233.311 zł w 2014 r. (data wpływu 15.05.2014 r.) i 8.539.242 zł w 2015 r. (data wpływu 15.05.2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 1471-1472)

Dochody z tytułu dotacji z budżetu państwa zostały ujęte w planach dochodów budżetu Gminy Miasto Kołobrzeg na rok 2014 i 2015 w załącznikach nr 1 do uchwał budżetowych⁷⁶ w rozdziale 75814 „Różne rozliczenia finansowe” w paragrafie 2870 „Dotacja z budżetu państwa dla gmin uzdrowskich”.

(dowód: akta kontroli str. 1440-1453)

⁷⁰ Dalej: „SKO”.

⁷¹ Dalej: „NSA”.

⁷² Z ewidencji dochodów prawidłowo wyksięgowano m.in. odsetki za zwłokę, koszty upomnienia i opłatę prolongacyjną.

⁷³ 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 szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków”.

⁷⁴ Wniosek o dotację na rok 2014 Gmina Miasto Kołobrzeg złożyła do Wojewody Zachodniopomorskiego pismem z 21 marca 2014 r., a na rok 2015 – pismem z 20 marca 2015 r.

⁷⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 513, ze zm.

⁷⁶ Tj. uchwały Nr XLI/545/13 z dnia 16 grudnia 2013 r. oraz uchwały Nr V/33/15 z dnia 31 stycznia 2015 r.

Miasto Kołobrzeg rozliczyło wydatkowane środki z dotacji za rok 2014 – pismem z 25.02.2015 r. skierowanym do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego⁷⁷, a za rok 2015 – pismem z 01.02.2016 r.

Prezydent Miasta, rozliczając dotację za 2014 r. uznał ją za dotację podmiotową. Wojewoda Zachodniopomorski ostatecznie przyjął ogólne rozliczenie jej wydatkowania wraz z informacją, iż „dotację wydatkowano głównie na zadania, o których mowa w art. 46 pkt 3⁷⁸ ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym”. W rozliczeniu dotacji za rok 2015 Prezydent Miasta wykazał sposób wydatkowania środków w podziale na zadania, o których mowa w art. 46 pkt 2, 3 i 4⁷⁹ ustawy.

Miasto nie zostało zobowiązane przez Wojewodę Zachodniopomorskiego do zwrotu środków z dotacji uzdrowiskowej.

(dowód: akta kontroli str. 1473-1523)

3.3. Prawidłowość wydatkowania dochodów z tytułu opłaty uzdrowiskowej i środków z dotacji dla uzdrowisk na zadania związane z zachowaniem funkcji leczniczych uzdrowiska.

Zgodnie z dokumentacją przedłożoną Wojewodzie Zachodniopomorskiemu kwota dotacji z budżetu państwa przeznaczona przez Miasto na zadania związane z zachowaniem funkcji leczniczych uzdrowiska (na podstawie art. 46 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym) wyniosła:

- 8.233.311 zł w 2014 r. (100%); środki wydatkowano na zadania określone w art. 46 pkt 3 ustawy, w następujących rozdziałach klasyfikacji budżetowej: 60016 „Drogi publiczne gminne”, 90001 „Gospodarka ściekowa i ochrona wód”, 90003 „Oczyszczanie miast i wsi”, 90004 „Utrzymanie zieleni w miastach i gminach”, 90013 „Schroniska dla zwierząt”, 90015 „Oświetlenie ulic, placów i dróg”, 90019 „Wpływy i wydatki związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska”, 90095 „Pozostała działalność” (Gospodarka komunalna i ochrona środowiska);
- 8.539.242 zł w 2015 r. (100%); na zadania określone w art. 46 pkt 2 ustawy wydatkowano 4.526.455,11 zł, na określone w pkt 3 – 1.711.229,59 zł, na określone w pkt 4 – 2.295.818,88 zł, w następujących rozdziałach klasyfikacji budżetowej: 60016 „Drogi publiczne gminne”, 60017 „Drogi wewnętrzne”, 60041 „Infrastruktura portowa”, 63095 „Pozostała działalność” (Turystyka), 70005 „Gospodarka gruntami i nieruchomościami”, 90001 „Gospodarka ściekowa i ochrona wód”, 90003 „Oczyszczanie miast i wsi”, 90004 „Utrzymanie zieleni w miastach i gminach”, 90015 „Oświetlenie ulic, placów i dróg”.

Wykonane zadania dotyczyły m.in. utrzymania czystości i porządku na terenie miasta, utrzymania zieleni miejskiej, deratyzacji, konserwacji oświetlenia, zakupu energii

⁷⁷ Dalej: „ZUW”.

⁷⁸ Pkt 3) 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;

⁷⁹ Pkt 2) ochrona warunków naturalnych uzdrowiska lub obszaru ochrony uzdrowiskowej oraz spełnianie wymagań w zakresie dopuszczalnych norm zanieczyszczeń powietrza, natężenia hałasu, odprowadzania ścieków do wód lub do ziemi, gospodarki odpadami, emisji pól elektromagnetycznych, o których mowa w odrębnych przepisach; pkt. 3 – przypis jak wyżej; pkt 4) tworzenie i ulepszanie infrastruktury komunalnej i technicznej przeznaczonej dla uzdrowisk lub obszarów ochrony uzdrowiskowej, związanej ze spełnieniem warunków, o których mowa w art. 34 ust. 1 pkt 5 (tj. posiadanie infrastruktury technicznej w zakresie gospodarki wodno-ściekowej, energetycznej, w zakresie transportu zbiorowego oraz prowadzenie gospodarki odpadami).

elektrycznej, remontów ulic, wymiany nawierzchni, budowy ścieżek rowerowych i alei spacerowych, zakupu i montażu obiektów małej architektury i urządzeń sportowych, utrzymania plaż, organizacji kąpielisk, edukacji ekologicznej, utrzymania i ochrony Ekoparku, usuwania azbestu, prowadzenia polityki przestrzennej zapewniającej ochronę złóż (w tym borowiny).

(dowód: akta kontroli str. 1473-1576)

Zbadane zadania finansowane ze środków dotacyjnych (na kwotę 306.148,16 zł w 2014 r. i 205.103,32 zł w 2015 r.) realizowano w granicach administracyjnych Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 1577-1578)

Dochody Miasta z tytułu opłaty uzdrowskiej pobranej na podstawie art. 48 ustawy o lecznictwie uzdrowskim wynosiły: 10.529.347,20 zł w 2014 r. i 11.983.334,70 zł w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1346-1365, 1407, 1424)

Prezydent Miasta wyjaśnił: *Gmina Miasto Kołobrzeg nie dysponuje zestawieniem dokumentującym wydatki z (...) opłaty uzdrowskiej, ponieważ nie prowadzi takiej ewidencji. Wydatki związane z utrzymaniem infrastruktury miejskiej (w tym uzdrowskiej) księgowane są łącznie, jako że cały obszar Gminy Miasto Kołobrzeg jest uzdrowskiem. Wydatki te klasyfikowane są w różnych działach klasyfikacji budżetowej, a w szczególności w działach 600, 630, 900. Wydatki w tych działach w roku 2014 wynosiły łącznie (...) 62.873.187,91 zł, a w roku 2015 (...) 54.814.133,30 zł.*

(dowód: akta kontroli str. 1602-1603)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Na podstawie art. 17 ust. 2 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych - opłaty uzdrowskiej nie pobiera się od osób przebywających w szpitalach.

Opłaty uzdrowskie pobrane od osób przebywających w szpitalach uzdrowskich na leczeniu szpitalnym przez Szpital Uzdrowski „Willa Fortuna” w roku 2014 (50.676,75 zł) i do 30.09.2015 r. (37.693,70 zł) oraz przez Szpital, Sanatorium Uzdrowskie „Perła Bałtyku” w roku 2014 (212.807,00 zł) i do 30.09.2015 r. (176.962,00 zł) były pobrane nienależnie⁸⁰.

W obiektach tych - do końca września 2015 r., tj. do czasu rozstrzygnięcia skargi kasacyjnej SKO przez NSA (wyrok z 24 września 2015 r. sygn. akt II FSK 1781/13) - opłatę uzdrowską pobierano nie tylko od osób przebywających na leczeniu sanatoryjnym, ale również od osób na leczeniu szpitalnym.

W wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 29 października 2013 r.⁸¹ jeden z wniosków dotyczył „zaprzestania pobierania opłaty uzdrowskiej od osób przebywających w szpitalach uzdrowskich do czasu rozstrzygnięcia skargi kasacyjnej SKO przez NSA”. Pomimo tego Prezydent Miasta podjął decyzję o wstrzymaniu się z zaprzestaniem pobierania opłaty uzdrowskiej w szpitalach uzdrowskich do czasu rozstrzygnięcia ww. skargi.

(dowód: akta kontroli str. 11-12, 1607-1613, 1622-1811)

⁸⁰ Pogląd o braku podstaw prawnych do pobierania opłaty uzdrowskiej od osób przebywających w szpitalach uzdrowskich aprobowało orzecznictwo sądów administracyjnych. Powyższą wykładnię analizowanego przepisu prezentują 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/.

⁸¹ znak LKA-4101-08-03/2013/P/146.

Prezydent Miasta wyjaśnił m.in: (...) od chwili wydania wyroku przez NSA wskazującego, że opłata uzdrowskowa nie powinna być pobierana w szpitalach uzdrowskowych, Prezydent Miasta Kołobrzeg zwraca pobraną opłatę uzdrowskową osobom, które wnoszą pisma o zwrot przedmiotowej opłaty dokonanej podczas pobytu w Szpitalu. Do dnia sporządzenia niniejszych wyjaśnień, Prezydent Miasta Kołobrzeg wydał 47 decyzji stwierdzających nadpłatę z tytułu opłaty uzdrowskowej i tym samym dokonał zwrotu opłat na łączną kwotę 3.720,00 zł. Przedmiotowa opłata nadal będzie zwracana osobom, które wystąpią z wnioskiem o dokonanie zwrotu.

(dowód: akta kontroli str. 1601-1606)

NIK podkreśla, że Ministerstwo Finansów wypowiedziało się w sprawie braku obowiązku pobierania opłaty uzdrowskowej od osób przebywających w szpitalach uzdrowskowych już 3 października 2014 r.⁸²

W ocenie NIK, nienależnie pobrane opłaty uzdrowskowe w roku 2014 i 2015 mogą zawyżyć kwoty dotacji z budżetu państwa odpowiednio o 263.483,75 zł w 2016 r. i 214.655,70 zł w 2017 r. Kwota dotacji jest bowiem równa wpływom z tytułu opłaty uzdrowskowej pobranej w uzdrowsku w roku poprzedzającym rok bazowy (art. 49 ustawy o lecznictwie uzdrowskowym), a część tych wpływów nie była należna.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1) Zarządzenia Wojewody Zachodniopomorskiego w sprawie planu dochodów i wydatków budżetu Wojewody na rok 2014 i 2015, wydane zostały odpowiednio 20 lutego 2014 r. (Nr 39/2014) i 13 lutego 2015 r. (Nr 64/2015). W zarządzeniach tych Wojewoda ustalił ostateczne kwoty dotacji celowych, w tym dla gmin uzdrowskowych⁸³.

Wniosek o dotację z budżetu państwa (na realizację zadań związanych z zachowaniem funkcji leczniczych uzdrowska) na rok 2014 Gmina Miasto Kołobrzeg złożyła do Wojewody Zachodniopomorskiego pismem z 21.03.2014 r., a na rok 2015 – pismem z 20.03.2015 r. W planach dochodów budżetu Gminy Miasto Kołobrzeg wg klasyfikacji budżetowej na rok 2014 i 2015 (stanowiących załącznik nr 1 do uchwał budżetowych organu stanowiącego Gminy odpowiednio z grudnia 2013 r. i stycznia 2015), w rozdziale 75814 § 2870 zawarto kwotę dotacji z budżetu państwa dla gmin uzdrowskowych (dochód w wysokości 8.233.000 zł w 2014 r. i 8.539.400 zł w 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 1440-1469)

W sprawie ujęcia dochodów z dotacji w planie budżetu Gminy w grudniu roku 2013 i styczniu 2015 Prezydent Miasta wyjaśnił: Kwotę dotacji w rozdziale 75814 § 2870 ujęto w projektach budżetu, oraz w załączniku do 1 i 2 do uchwały budżetowej na lata 2014 i 2015 na podstawie informacji o kwotach dotacji planowanych w budżecie Wojewody Zachodniopomorskiego przesłanej przez ZUW. Odpowiednio pisma te przekazano gminom w październiku roku poprzedzającego rok budżetowy i dla roku 2014 pismo to nosiło znak FB-1.3110.24.2.2013.KG, a dla roku 2015 znak FB-1.3110.23.2.2014.KG. Ponadto, na podstawie art. 49 ust.1 ustawy o lecznictwie uzdrowskowym (...) gmina może samodzielnie oszacować wielkość dotacji, tym bardziej, że art. 52 ust.1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych wskazuje, że ujęte w budżecie j.s.t dochody stanowią jedynie prognozę ich wielkości, i jak słusznie zauważyli kontrolujący zarząd jst (Prezydent) może w trakcie roku

⁸² Pismo znak L/LS/838/9/SIA/14/RD88286 wydane w trybie art. 14a § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa.

⁸³ Dotacje dla gmin uzdrowskowych ujęto w załączniku nr 3 do pisma Wojewody Zachodniopomorskiego z 21 lutego 2014 r. (znak FB-1.3111.19.2.2014.JŻ) i z 13 lutego 2015 (znak FB-1.3111.33.2.2015.JŻ).

dokonywać zmian w planie dochodów związanych ze zmianą kwot dotacji przekazywanych z budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 1819, 1822-1833)

Przepis art. 257 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸⁴ stanowi, że w toku wykonywania budżetu zarząd może dokonywać zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego polegających na zmianach planu dochodów i wydatków związanych ze zmianą kwot lub uzyskaniem dotacji przekazywanych z budżetu państwa.

Informację o kwotach dotacji dla gmin uzdrowiskowych na rok 2014 i 2015 Prezydent mógł otrzymać dopiero z chwilą wydania przez Wojewodę Zachodniopomorskiego zarządzeń ustalających ostateczne kwoty dotacji, tj. odpowiednio 20 lutego 2014 r. i 13 lutego 2015 r. Otrzymanie dotacji zależało jednak od spełnienia warunku określonego w § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 czerwca 2006 r. w sprawie trybu i terminów ustalenia oraz przekazania dotacji z budżetu państwa gminie uzdrowiskowej⁸⁵. Warunkiem tym było złożenie wniosku do Wojewody w sprawie dotacji w terminie do 31 marca roku budżetowego. Wojewoda – zgodnie z przepisem § 5 ww. rozporządzenia - ustalał i przekazywał kwotę dotacji na podstawie wniosku złożonego przez Miasto. Niezłożenie wniosku lub niedotrzymanie terminu jego złożenia mogło skutkować brakiem podstaw prawnych do jej udzielenia.

Ze względów formalnych i porządkowych kwoty dotacji nie należało ujmować w planach dochodów budżetu jst w uchwałach budżetowych w grudniu 2013 r. i styczniu 2015 r.⁸⁶ W ocenie NIK, zmianę w planie dochodów należało dokonać w toku wykonywania budżetu w trybie art. 257 pkt 1 ufp.

2) W korespondencji Miasta z ZUW (dotyczącej rozliczenia dotacji za rok 2014) kwota dotacji wykazana była jako dochód w rozdziale 75814 „Różne rozliczenia finansowe” w paragrafie 287 „Dotacja z budżetu państwa dla gmin uzdrowiskowych”. ZUW zażądał (pismem z dnia 12.01.2015 r.⁸⁷) rozliczenia wykorzystanej dotacji w rozbiu na zadania określone w art. 46 pkt 1-4 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

Prezydent Miasta w odpowiedzi z dnia 09.02.2015 r.⁸⁸ wyjaśnił, że jego zdaniem taki sposób rozliczeń dotyczy dotacji celowych, a dotacja „uzdrowiskowa” nie ma charakteru dotacji celowej, tylko podmiotowej. W opinii Prezydenta przemawia za tym definicja dotacji zawarta w art. 130 ufp oraz odrębny dla tej dotacji opis paragrafu klasyfikacji budżetowej zawarty w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁸⁹. Zdaniem Prezydenta Miasta dotacja ta stanowi „uzupełnienie nakładów oraz zrekompensowanie ograniczeń wynikających z ustanowienia stref A-C ochrony

⁸⁴ Dz.U. z 2013 r. poz. 885, ze zm. – zwana dalej: „ufp”.

⁸⁵ Dz. U. z 2006 r. Nr 103, poz. 705.

⁸⁶ Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 1 z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym do zadań prezydenta/wójta/burmistrza należy w szczególności przygotowywanie projektów uchwał rady gminy.

⁸⁷ Znak ZP-2.3111.3.2015.ŻB-P.

⁸⁸ Znak FN.3032.2.2015.I.

⁸⁹ Dz.U. z 2014 r. poz. 1053 (który stanowi: paragraf 287 - Dotacja z budżetu państwa dla gmin uzdrowiskowych. Paragraf ten obejmuje dotację z budżetu państwa w wysokości równej wpływom z tytułu opłaty uzdrowiskowej pobranej w uzdrowisku w roku poprzedzającym rok bazowy zgodnie z art. 49 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym.

uzdrowiskowej (ograniczenia lokowania działalności gospodarczej, funkcji mieszkaniowej i przyznanych preferencji podatkowych dla funkcjonujących w strefach podmiotów gospodarczych)".

W piśmie z 13.02.2015 r.⁹⁰ Wojewoda powołał się na ogólną zasadę dotyczącą rozliczania dotacji z budżetu państwa wynikającą z art. 126 ufp⁹¹ oraz na kompetencje Wojewody określone w art. 175 ust. 1 pkt 2, ust. 2 pkt 2 i 5 tej ustawy⁹² i wyznaczył termin przedstawienia prawidłowo opracowanej informacji celem zatwierdzenia rozliczenia dotacji (do 20.02.2015 r.).

Rozliczenie wydatkowania dotacji, ze wskazaniem, że środki z dotacji „można by ująć w zakresie, o którym mowa w art. 46 pkt 3” ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym – wraz z wydrukiem Obrotów na Klasyfikacjach Wydatków dokumentującym poniesienie wydatków na kwotę ogółem 9.760.148,21 zł⁹³ – Prezydent Miasta przesłał ZUW pismem z 25.02.2015 r. (tj. 5 dni po wyznaczonym terminie).

(dowód: akta kontroli str. 1454-1458, 1473-1514)

W ocenie NIK, przepisy ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym oraz przepisy wykonawcze do ustawy⁹⁴ nie przesądzają jakim rodzajem dotacji jest dotacja uzdrowiskowa. Konieczne jest zatem odwołanie do ogólnych przepisów dotyczących zasad finansowania zadań własnych gmin, czyli przede wszystkim do ufp oraz do ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁹⁵.

Zgodnie z powyższym dotacji uzdrowiskowej nie można traktować jako dotację podmiotową. Przepis art. 131 ufp stanowi, że dotacje podmiotowe obejmują środki dla podmiotu wskazanego w odrębnej ustawie lub w umowie międzynarodowej, wyłącznie na dofinansowanie działalności bieżącej. Tymczasem zakres zadań, z wykonywaniem których związana jest możliwość otrzymania dotacji przez gminę - określony w art. 46 ustawy uzdrowiskowej - nie ogranicza się tylko do działalności bieżącej (rozumianej jako działalność związana z realizacją zadań „nieinwestycyjnych”). Wśród tych zadań jest np. tworzenie i ulepszanie infrastruktury komunalnej i technicznej przeznaczonej dla uzdrowisk.

Odwołując się do klasyfikacji dotacji z ufp, jedynym rodzajem dotacji, który można brać pod uwagę, jest dotacja celowa. Cechą charakterystyczną takich dotacji jest ich powiązanie z konkretnym zadaniem wykonywanym przez podmiot otrzymujący dotację. Zadania wymienione w ustawie o lecznictwie uzdrowiskowym zostały określone w sposób bardzo ogólny („zadania związane z zachowaniem funkcji leczniczych uzdrowiska” - konkretyzacja zawarta w pkt 1-4 art. 46 ma tylko charakter przykładowy), tym niemniej nie ulega wątpliwości, że dotacja uzdrowiskowa jest przekazywana gminom mającym określony status i w związku z tym realizującym zadania związane z tym statusem. Zgodnie z art. 42 ust. 2 pkt 6 ustawy o dochodach

⁹⁰ Znak ZP-2.3111.3.2015.ŻB-P.

⁹¹ Dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa (...) na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych.

⁹² Dysponenci części budżetowych sprawują nadzór i kontrolę (...) wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa; przedmiotem nadzoru i kontroli (...) jest m.in. (...) prawidłowość wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa, pod względem zgodności z przeznaczeniem oraz wysokości wykorzystanej dotacji a stopniem realizacji zadań przewidzianych do sfinansowania dotacją z budżetu państwa.

⁹³ Tj. kwotę przewyższającą otrzymane środki z dotacji.

⁹⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 czerwca 2006 r. w sprawie trybu i terminów ustalenia oraz przekazania dotacji z budżetu państwa gminie uzdrowiskowej (Dz. U. Nr 103, poz. 705, ze zm.).

⁹⁵ Dz.U. z 2016 r. poz. 198.

jednostek samorządu terytorialnego jst mogą otrzymywać⁹⁶ dotacje celowe na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Dotację uzdrowiskową należy zatem zaliczyć dla celów porządkowych - przy wszystkich wątpliwościach z tym związanych - do dotacji celowych⁹⁷.

Ponadto, NIK nie podziela stanowiska Prezydenta Miasta, że dotacja uzdrowiskowa wspomaga w sposób ogólny budżet Gminy. NSA w wyroku z dnia 2 kwietnia 2014 r. (sygn. akt II GSK 159/13, Lex nr 1485494) stwierdził, że środki przyznane w ramach dotacji mają „znaczony” charakter i podmiot je otrzymujący nie ma swobody w ich wykorzystaniu, chyba że pozwalają mu na to przepisy szczególne. W ocenie NIK, przepisy szczególne (ustawa o lecznictwie uzdrowiskowym) nie przyznają gminom uzdrowiskowym swobody wykorzystywania dotacji ograniczając sposób wydatkowania dotacji do zadań związanych z zachowaniem funkcji leczniczych uzdrowiska.

Wymóg przeznaczania środków otrzymanych z dotacji na zadania określone w art. 46 pkt 1-4 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym precyzuje art. 49 ust. 1-2 ustawy, przy czym w ust. 2 jest mowa o „potrzebie zabezpieczenia środków na realizację zadań gmin uzdrowiskowych”. Są to zatem środki, które Gmina otrzymuje z budżetu państwa po to, by realizować zadania związane z zachowaniem funkcji leczniczych uzdrowiska, z uwzględnieniem specyficznych potrzeb lecznictwa uzdrowiskowego.

NIK nie podziela również stanowiska Prezydenta Miasta, iż dotacja uzdrowiskowa stanowi zrekompensowanie ograniczeń wynikających z ustanowienia stref ochrony uzdrowiskowej. O obszarze i zakresie poszczególnych stref ochrony uzdrowiskowej (A, B, C), tj. ich wyznaczeniu przestrzennym, decyduje organ stanowiący gminy (rada gminy) w drodze uchwały. Podobnie rady gmin decydują o tym, czy gminy chcą się ubiegać o status gmin uzdrowiskowych, czy tylko posiadających status obszaru ochrony uzdrowiskowej. Z racji posiadania statusu gminy uzdrowiskowej są one zobowiązane realizować zadania, o których mowa w art. 46 ustawy i w związku z tym mają prawo do pobierania opłaty uzdrowiskowej (art. 48 ustawy), a realizując te zadania mają prawo do otrzymywania dotacji uzdrowiskowej z budżetu państwa (art. 49 ustawy). Tylko gminy uzdrowiskowe dysponują ww. dodatkowymi dochodami i w ocenie NIK, są zobligowane do wydatkowania tych środków na zadania związane z zachowaniem funkcji leczniczych uzdrowiska. Dotacja uzdrowiskowa nie jest dotacją z tytułu rekompensaty utraconych dochodów własnych, o której stanowi np. art. 50 a ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

3) Przepis art. 48 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym stanowi, że gmina uzdrowiskowa w celu realizacji zadań, o których mowa w art. 46, ma prawo do pobierania opłaty uzdrowiskowej na zasadach określonych w przepisach odrębnych.

Łączne wydatki Miasta na zadania określone w art. 46 ustawy powinny wynosić w roku 2014 r. co najmniej 18.762.658,20 zł⁹⁸, a w roku 2015 co najmniej

⁹⁶ Oprócz dotacji wymienionych wprost w art. 42.

⁹⁷ Specyfika tej dotacji znajduje także wyraz w klasyfikacji budżetowej, w której dotacja uzdrowiskowa jest kwalifikowana w odrębnym paragrafie (§ 287) - vide załącznik nr 4 do rozporządzenia 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.).

⁹⁸ 8.233.311 zł + 10.529.347,20 zł.

20.522.576,70 zł⁹⁹ (co stanowi sumę dochodów z dotacji uzdrowskiej otrzymanej w danym roku i dochodów z opłaty uzdrowskiej z danego roku).

(dowód: akta kontroli str. 1599)

W sprawie sposobu wydatkowania dochodów z opłaty uzdrowskiej oraz ewidencji tych wydatków Prezydent Miasta wyjaśnił: (...) *Podkreślam, że żadne przepisy nie precyzują obowiązku i sposobu rozliczenia dotacji uzdrowskiej, a tym bardziej rozliczania wydatkami wpływów z opłaty uzdrowskiej. Podstawowa zasada prowadzenia gospodarki finansowej w jednostce samorządu terytorialnego została sformułowana w art. 42 ust. 2 ufp (...). Przepis ten stanowi, że „środki publiczne pochodzące z poszczególnych tytułów nie mogą być przeznaczane na finansowanie imiennie wymienionych wydatków, chyba że odrębna ustawa stanowi inaczej (...).*

(dowód: akta kontroli str.1600-1602)

Ustawa o lecznictwie uzdrowskim w art. 46 pkt 1-4 nie określa wydatków „imiennie wymienionych”, tylko zakres zadań związanych z zachowaniem funkcji leczniczych uzdrowska, podobnie jak ustawa o samorządzie gminnym¹⁰⁰ określa zakres zadań własnych gminy (art. 7 ust. 1 pkt 1-20).

Prezydent Miasta wyjaśnił dalej: (...) *Obowiązku przeznaczania wpływów z opłaty uzdrowskiej na określone zadania nie formułuje (...) art. 48 ustawy o lecznictwie uzdrowskim. Przepis ten ustala jedynie dodatkowe źródło dochodów dla gmin posiadających status gminy uzdrowskiej i realizującej jej zadania. Gmina Miasto Kołobrzeg w całym swym obszarze jest uzdrowskiem i realizuje zadania ujęte w art. 46. Podkreślić należy, że przepis art. 46 bardzo szeroko ujmuje zadania gminy uzdrowskiej, bowiem w treści swej odsyła do ustawy o samorządzie gminnym oraz wskazuje zadania szczególne. Zadania szczególne związane z zachowaniem funkcji leczniczych uzdrowska, a wskazane w art. 46 nie są jedynymi zadaniami gminy posiadającej status uzdrowska. Ustawodawca posługując się sformułowaniem „w szczególności” podkreśla, że zadania te, jako szczególnie istotne, powinny być realizowane przez gminę, jednakże nie jest to katalog zamknięty.*

(dowód: akta kontroli str. 1602-1603)

Dochody z opłaty uzdrowskiej stanowią dodatkowe dochody gmin uzdrowskich wyłącznie z uwagi na konieczność wydatkowania tych środków na zadania związane z zachowaniem funkcji leczniczych uzdrowska. Katalog tych zadań jest szeroki i otwarty, jednak konstrukcja prawna art. 46 ustawy o lecznictwie uzdrowskim wyraźnie wskazuje, że wszystkie te zadania muszą mieć związek z zachowaniem funkcji leczniczych uzdrowska. Przepis art. 46 ustawy nie odsyła do ustawy o samorządzie gminnym, tylko wskazuje, że gmina uzdrowska – oprócz zadań własnych przewidzianych tą ustawą (o samorządzie gminnym) – wykonywać ma zadania dotyczące zachowania funkcji leczniczych uzdrowska. Zachowywanie tych funkcji wymaga od gmin uzdrowskich ponoszenia wydatków na zadania uwzględniające specyficzne potrzeby lecznictwa uzdrowskiego. W przepisie art. 48 ustawy o lecznictwie uzdrowskim słusznie zatem odwołano się do zadań określonych w art. 46 i wskazano na wzajemną zależność prawa i celu poboru opłaty uzdrowskiej („w celu realizacji zadań”).

Dochody z opłaty uzdrowskiej – w odróżnieniu od środków z dotacji – nie mają „znaczonego” charakteru, jednak swoboda w ich wykorzystaniu przez gminę

⁹⁹ 8.539.242 zł +11.983.334,70 zł.

¹⁰⁰ Dz. U. z 2015 r. poz. 1515, ze zm.

uzdrowiskową jest ograniczona do zadań związanych z zachowaniem funkcji leczniczych uzdrowiska. Z tego też względu, w ocenie NIK, zasadnym i pomocnym byłoby prowadzenie ewidencji wydatków na ww. zadania celem wykazania zgodności działalności z przepisami prawa.

Prezydent Miasta wyjaśnił dalej: (...) *Ponadto opłata stanowi swoistą rekompensatę dochodów utraconych przez gminę w związku z ustawowymi przywilejami podatkowymi (podatek od nieruchomości) podmiotów lecznictwa uzdrowiskowego oraz ograniczeniami w lokalizacji i prowadzeniu działalności gospodarczej, mieszkaniowej, instalacyjnej w strefach uzdrowiskowych itp. (...)*

(dowód: akta kontroli str. 1603)

O zwrocie utraconego dochodu własnego będącego podatkiem od nieruchomości stanowi art. 7 ust. 4, 5 i 6 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych¹⁰¹. Zwroty te dotyczą m.in. gruntów znajdujących się w parkach narodowych lub rezerwach przyrody i służących bezpośrednio i wyłącznie osiągnięciu celów z zakresu ochrony przyrody, gruntów pod wodami powierzchniowymi płynącymi jezior i zajętych pod sztuczne zbiorniki wodne.

Żaden przepis prawa nie stanowi, iż opłata uzdrowiskowa jest dochodem rekompensującym utracone dochody własne, w tym w szczególności ustawa o lecznictwie uzdrowiskowym, ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego czy ustawa o samorządzie gminnym.

4) Ze środków z dotacji uzdrowiskowej sfinansowano remont ogrodzenia przy Zespole Szkół nr 2 im. Bolesława III Krzywoustego w Kołobrzegu przy ul. Piastowskiej 5 na podstawie porozumienia zawartego pomiędzy Gminą Miasto Kołobrzeg a Zespołem Szkół nr 2 w dniu 04.11.2014 r. Wydatek wynosił 35.000 zł. Na odwrocie faktury FV/34/2014/11 z dnia 27.11.2014 r. zamieszczono pieczętkę o treści „Rozliczenie dotacji uzdrowiskowej” i podpis Naczelnika Wydziału Komunalnego.

Prezydent Miasta wyjaśnił: *Wydatek (...) za remont ogrodzenia przy zespole Szkół nr 2 zakwalifikowano jako rozliczenie dotacji uzdrowiskowej z tego powodu, że ogrodzenie którego dotyczy zlokalizowane jest na granicy nieruchomości szkoły i gminnych terenów komunalnych leżących w strefie uzdrowiskowej. Jest to udział Gminy Miasto Kołobrzeg w remoncie ogrodzenia na granicy działek. Jednakże w przedstawionym rozliczeniu dotacji uzdrowiskowej, wykazano wydatki na kwotę daleko wykraczającą poza uzyskana dotację. W przypadku zatem zakwestionowania w/w kwoty 35.000 zł do rozliczenia dotacji pozostałe wydatki z nawiązką tą kwotą rekompensują (...).*

W ocenie NIK, Prezydent Miasta wskazując, iż teren szkoły zlokalizowany był na granicy gminnych terenów leżących w strefie uzdrowiskowej nie wykazał, że remont ogrodzenia szkolnego miał związek z realizacją zadań własnych związanych z zachowaniem funkcji leczniczych uzdrowiska. Ponadto, Zespół Szkół nr 2 im. Bolesława III Krzywoustego w Kołobrzegu przy ul. Piastowskiej 5 nie był jednostką organizacyjną Miasta Kołobrzeg. Szkoły ponadgimnazjalne nie są jednostkami organizacyjnymi gmin. Zespół Szkół nr 2 (Zespół Szkół Mechanicznych) był jednostką organizacyjną Powiatu Kołobrzесьkiego. Zatem zadanie związane z remontem ogrodzenia szkolnego nie było zadaniem własnym Gminy Miasto Kołobrzeg.

¹⁰¹ Dz.U. z 2014 r. poz. 849, ze zm.

Ponadto, kwotę 35.000 zł Urząd Miasta przełał na rachunek wykonawcy prac, mimo że zamawiającym nie była Gmina Miasto Kołobrzeg, a przepis § 4 pkt 1 porozumienia stanowił, że powyższą kwotę Gmina uiszcza na rachunek szkoły.

Prezydent Miasta wyjaśnił: *Kwotę przełano na rachunek wykonawcy na prośbę szkoły, gdyż ust. 2 cytowanego w pytaniu § przewidywał, że płatność nastąpi na podstawie faktury wystawionej przez szkołę lub przez wykonawcę.*

W § 4 ust. 2 wskazano na możliwość wystawienia faktury przez szkołę lub wykonawcę remontu. Zawarte porozumienie przewidywało, że zapłata kwoty wymienionej w § 3 ust. 1 miała nastąpić na rachunek szkoły (na podstawie faktury wystawionej przez szkołę lub wykonawcę remontu).

(dowód: akta kontroli str. 1587-1598)

5) Ze środków z dotacji uzdrowskiej sfinansowano wydatek za czynsz dzierżawny na podstawie umowy nr 9/K-IO/2012 z dnia 31.01.2012 r. zawartej pomiędzy Gminą Miasto Kołobrzeg a Miejskim Zakładem Zieleni, Dróg i Ochrony Środowiska w Kołobrzegu Sp. z o.o. (umowa dzierżawy i prowadzenia magazynu). Wydatek wynosił 2.460 zł. Na odwrocie faktury nr aFVP/00002/11/2015 z dnia 03.11.2015 r. zamieszczono pieczętkę o treści „Rozliczenie dotacji uzdrowskiej” i podpis Naczelnika Wydziału Komunalnego.

(dowód: akta kontroli str. 1579-1584, 1598)

Prezydent Miasta wyjaśnił m.in.: *Wydatek w kwocie 2.460 zł za czynsz dzierżawny został zakwalifikowany błędnie do rozliczenia dotacji uzdrowskiej, dlatego też pismem z dnia 22.01.2016 r. Wydział Komunalny po ponownej analizie wydatków pod kątem rozliczenia dotacji uzdrowskiej wystąpił o wyksięgowanie w/w wydatku z grupy faktur zakwalifikowanych do rozliczenia dotacji uzdrowskiej (pismo w załączeniu). W 2014 r. i 2015 r. nie zakwalifikowano wydatków z tytułu ww. czynszu dzierżawnego do katalogu wydatków nadających się do rozliczenia z dotacji uzdrowskiej.*

(dowód: akta kontroli str. 1594-1597)

NIK podkreśla, że Prezydent Miasta powinien brać pod uwagę prawne i formalne skutki zamieszczania przez pracowników Urzędu na dokumentach księgowych (fakturach i rachunkach) pieczętki o treści „Rozliczenie dotacji uzdrowskiej”¹⁰².

Prezydent Miasta wyjaśnił m.in., że (...) *brak jest regulacji dotyczącej rozliczenia tej dotacji, a pomimo tego różne zespoły kontrolne oczekują od nas wykazania wydatków kwalifikujących się do jej rozliczenia; stworzyliśmy analityczne zestawienia wydatków (odrębnie inwestycyjnych i bieżących) odpowiadających takiej charakterystyce. Wydatków tam ewidencjonowanych jest na ogół więcej niż kwota przyznanej dotacji.*

(dowód: akta kontroli str. 1597)

Ocena cząstkowa

W badanym zakresie NIK stwierdziła nieprawidłowość polegającą na dopuszczeniu do nienależnego poboru opłaty uzdrowskiej w wysokości 263.483,75 zł w 2014 r. i 214.655,70 zł w 2015 r. Kwotę 35.000 zł wydatkowano na zadania niemające związku z zachowaniem funkcji leczniczych uzdrowiska.

¹⁰² Wraz z podpisem Naczelnika Wydziału Komunalnego.

4. Realizacja wniosków pokontrolnych z kontroli NIK nr P/13/146 „Realizacja świadczeń zdrowotnych w zakresie lecznictwa uzdrowiskowego finansowanych przez Śląski Oddział Wojewódzki Narodowego Funduszu Zdrowia.”

Opis stanu faktycznego

Miasto zrealizowało ¹⁰³ z 4 wniosków pokontrolnych sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym NIK znak LKA-4101-08-03/2013/P/146 z dnia 29 października 2013 r.

Badając sposób realizacji w latach 2014-2015 wniosku pokontrolnego (nr 2) dotyczącego „Zaprzestania pobierania opłaty uzdrowiskowej od osób przebywających w szpitalach uzdrowiskowych do czasu rozstrzygnięcia skargi kasacyjnej SKO przez NSA” ustalono, że Prezydent Miasta wstrzymał się z decyzją o zaprzestaniu pobierania opłaty uzdrowiskowej w szpitalach uzdrowiskowych do czasu rozstrzygnięcia tej skargi, ponieważ popierał sposób argumentacji przytaczanej przez SKO. Skutki finansowe decyzji Prezydenta Miasta opisano w pkt 3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

W 2015 r. w związku z wyrokiem NSA II FSK 1781/13 z dnia 24 września 2015 r. w sprawie oddalenia skargi kasacyjnej, Prezydent Miasta podjął decyzją o zaprzestaniu poboru opłaty uzdrowiskowej od osób przebywających na leczeniu szpitalnym. Pismem z dnia 28.09.2015 r. zobowiązał inkasentów do zaprzestania poboru tej opłaty w obiektach szpitalnych.

Prezydent Miasta nie zrealizował wniosku pokontrolnego (nr 4) dotyczącego „Podjęcia działań w celu wyegzekwowania opłaty uzdrowiskowej od osób zobowiązanych do uiszczenia tej opłaty, przebywających w latach 2010-2012 (do 30 kwietnia) w Szpitalu i Sanatorium Uzdrowiskowym MEWA oraz Szpitalu i Sanatorium Uzdrowiskowym MUSZELKA”. W wyjaśnieniu złożonym Dyrektorowi Delegatury NIK w Katowicach (w piśmie dotyczącym sposobu wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych), Prezydent Miasta poinformował, że „kalkulacja kosztów jakie urząd poniósłby na przeprowadzenie postępowań i wyegzekwowanie opłaty wykazała, że koszty dochodzenia należności przewyższyłyby szacowane przychody”.

Do dnia zakończenia przedmiotowej kontroli, Miasto nie zrealizowało wniosku pokontrolnego (nr 1) dotyczącego „Sporządzenia i przedstawienia Radzie Gminy mpzp dla strefy „A” ochrony uzdrowiskowej”.

(dowód: akta kontroli str. 11-12, 1607-1625)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Do dnia zakończenia przedmiotowej kontroli Gmina nie zrealizowała wniosku pokontrolnego dotyczącego sporządzenia i przedstawienia Radzie Gminy projektu uchwały mpzp dla strefy „A” ochrony uzdrowiskowej.

(dowód: akta kontroli str. 11-12, 1131)

Wyjaśnienia Prezydenta Miasta w sprawie niezrealizowania wniosku pokontrolnego zamieszczono w punkcie 1 przedmiotowego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 1131-1132)

¹⁰³ Tj. wniosek nr 3 „Podjęcie działań w celu określenia podmiotów zobowiązanych do pobierania opłaty uzdrowiskowej oraz osób zobowiązanych do uiszczenia tej opłaty w sposób zgodny z obowiązującymi w tym zakresie przepisami”.

NIK stwierdziła nieprawidłowość polegającą na niezrealizowaniu wniosku pokontrolnego dotyczącego sporządzenia i przedstawienia Radzie Miasta mpzp dla strefy „A” ochrony uzdrowiskowej.

IV. Wnioski

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

1. *Sporządzenie i przedstawienie Radzie Gminy projektu uchwały miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części strefy „Aw” (o 292,92 ha).*
2. *Podjęcie działań w celu skorygowania kwoty dochodów uzyskanych z opłaty uzdrowiskowej w roku 2014 i 2015 do wysokości dochodów należnych.*

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń 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 wykorzystania uwag i wykonania wniosków Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków 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 19 kwietnia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Kontrolerzy:

Sylwia Krawczyk

Główny specjalista kontroli państwowej

Bogumiła Mędrzak

Główny specjalista kontroli państwowej