



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie**

Warszawa, dnia 27 stycznia 2011 r.

Pan

Andrzej Zaręba

Wójt Gminy Raszyn

LWA-4114-02-10/10

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli¹ zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie przeprowadziła w Urzędzie Gminy Raszyn (zwanym dalej „Urzędem”) kontrolę realizacji i finansowania, w latach 2007 – 2010 r. (III kwartały), zadań z zakresu ochrony środowiska.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole podpisanym w dniu 13 grudnia 2010 r. Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Wójtowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

NIK ocenia negatywnie działania Urzędu dotyczące realizacji i finansowania zadań ze środków Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (GFOŚiGW).

1. NIK ocenia negatywnie planowanie i realizację przez Urząd przychodów GFOŚiGW. W badanym okresie przychody te wyniosły łącznie 195,3 tys. zł. Plany przychodów Funduszu w latach 2007-2009 były realizowane (w stosunku do planu po zmianach) na poziomie 71,8-183,3% i wyniosły odpowiednio: w 2007 r. – 91,7 tys. zł (183,3%), w 2008 r. – 59,5 tys. zł (119,0%) i w 2009 r. – 44,1 tys. zł (71,8%). Wysoka realizacja planów przychodów GFOŚiGW była konsekwencją niedoszacowania, zwłaszcza w 2007 r., przychodów z tytułu wpłat z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego (zaplanowano 35,0 tys. zł, podczas gdy faktyczne wpływy wyniosły 73,9 tys. zł).

¹ Dz.U. z 2007r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

Głównym źródłem przychodów GFOŚiGW (160,8 tys. zł tj. 82,3%) były odpisy z opłat za korzystanie ze środowiska wnoszonych przez podmioty działające na terenie Gminy Raszyn, przekazywane przez Urząd Marszałkowski. W latach 2007-2009 przychody z tego tytułu wynosiły odpowiednio: 73,9 tys. zł (80% rocznych przychodów Funduszu), 51,1 tys. zł (86%) i 44,1 tys. zł, (81%). Pozostałe przychody GFOŚiGW pochodziły z ratalnych wpłat kary za usunięcie drzew bez wymaganego zezwolenia, nałożonej decyzją administracyjną (7,7 tys. zł w 2007 r.; 8,4 tys. zł w 2008 r. i 8,4 tys. zł w 2009 r.)

W okresie trzech kwartałów 2010 r. przychody budżetu Gminy z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska² wyniosły 42,9 tys. zł, w tym wpłaty z Urzędu Marszałkowskiego - 36,6 tys. zł (85%) i wpływy z w/w kary za wycinkę drzew – 6,3 tys. zł (15%).

NIK zwraca uwagę na fakt, że w uchwale budżetowej na 2008 r. pierwotny plan przychodów GFOŚiGW ustalono na poziomie 54,6% wykonania roku 2007, z kolei w uchwale budżetowej na 2009 r. na poziomie 168,0% wykonania roku 2008.

2. NIK ocenia negatywnie działania Urzędu dotyczące wydawania decyzji zezwalających na usunięcie drzew i krzewów, jak również postępowań administracyjnych w sprawach dotyczących usuwania drzew i krzewów bez wymaganego zezwolenia.

W latach 2007-2010 (do 30 września) Wójt wydał łącznie 327 decyzji zezwalających na usunięcie drzew/krzewów, z czego w 321 przypadkach (98,2%) odstąpił od pobrania opłaty, zaś w 6 (1,8%) odroczył termin uiszczenia opłaty na okres 3 lat. Ponadto w okresie objętym kontrolą, w postępowaniach dotyczących usuwania drzew/krzewów bez wymaganego zezwolenia zostało wydanych 7 decyzji, w tym: 2 nakładające karę (z tego jedna odraczająca termin płatności kary), jedna umarzająca karę, jedna rozkładająca karę na raty, jedna – odstąpienie od wymierzenia kary oraz jedna umarzająca postępowanie administracyjne.

2.1. Przeprowadzona w toku kontroli szczegółowa analiza 31 postępowań administracyjnych, które zakończyły się wydaniem decyzji zezwalających na usunięcie drzew/krzewów (w tym wszystkich 6 decyzji odraczających termin uiszczenia opłaty) wykazała, że:

- w jednej decyzji (nr 35/07) zezwolono na wycięcie drzewa wnioskodawcy, który podczas prac ziemnych uszkodził system korzeniowy drzewa, odstępując przy tym bezpodstawnie od pobrania naliczonej opłaty; za zniszczenie drzewa należało - stosownie do art. 88 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia

² dział 900, rozdział 90019

2004 r. o ochronie przyrody³ – nałożyć administracyjną karę pieniężną w wysokości trzykrotnej opłaty tj. 15,6 tys. zł;

- w 2 decyzjach (nr 78/07 i nr 96/07), wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 84 ust. 1 i 2 *ustawy OOP*, odstąpiono od naliczenia opłaty (odpowiednio w wysokości 278, tys. zł i 58,5 tys. zł), przy czym w decyzji nr 78/07 nie wskazano podstawy prawnej oraz przyczyn odstąpienia od naliczenia;
- w 4 decyzjach (nr 56/07, 72/07, 12/08 i 37/10) odstąpiono od pobrania opłat w łącznej wysokości 313,1 tys. zł powołując art. 86 ust. 1 pkt 7 *ustawy OOP*, podczas gdy z dokumentacji nie wynikało czy drzewa wyrosły na nieruchomości po zakwalifikowaniu jej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele budowlane;
- w 12 decyzjach (nr 1/07, 42/07, 43/07, 52/07, 55/07, 58/07, 96/07, 98/07, 79/08, 67/09, 67/10, 86/10) odstąpiono od pobrania opłat w łącznej wysokości 358,3 tys. zł, powołując art. 86 ust. 1 pkt 9 *ustawy OOP*, podczas gdy z dokumentacji nie wynikało czy przyczyny obumarcia drzew/krzewów były niezależne od posiadacza nieruchomości;
- na 25 decyzji, w których zobowiązano wnioskodawcę do dokonania nasadzeń zastępczych, w terminie upływającym do czasu kontroli NIK Urząd zweryfikował te nasadzenia jedynie w 7 przypadkach (decyzje nr 1/07, 35/07, 58/07, 12/08, 79/08, 99/09 i 86/10); w pozostałych 18 przypadkach (w tym 5, w których odroczono termin uiszczenia opłaty) nie przeprowadzono takiej weryfikacji z uwagi – jak wynika z wyjaśnień Wójta⁴ – na dużą ilość spraw dotyczących usuwania drzew;
- w 19 decyzjach nieprawidłowo naliczono kwotę opłaty, z czego:
 - w 4 przypadkach naliczona kwota była w znaczącym stopniu niższa od kwoty prawidłowej (zanizenie na łączną kwotę 8,8 tys. zł – decyzje nr: 55/07, 97/07, 98/07, 73/08),
 - w 4 przypadkach naliczona kwota była w znaczącym stopniu zawyżona (łącznie o 356,6 tys. zł – decyzje nr: 52/07, 99/09, 37/10, 65/10),
 - w 2 przypadkach w decyzji nie określono należnej kwoty opłaty (łącznie 337,2 tys. zł – decyzje nr: 78/07, 96/07).

³ Dz. U z 2009r. Nr 151, poz. 1220 ze zm., dalej także *ustawa OOP*.

⁴ Wyjaśnienia z 01 grudnia 2010 r.

Błędne naliczenie opłat nie miało skutków finansowych, ponieważ w powyższych decyzjach Urząd Gminy odstąpił od pobierania opłat, a w przypadku decyzji nr 73/08 odroczone termin uiszczenia opłaty na okres 3 lat od wydania zezwolenia (tj. do 31 lipca 2011 r.), pod warunkiem dokonania nasadzeń zastępczych.

2.2. Przeprowadzona w toku kontroli szczegółowa analiza 7 postępowań administracyjnych, w sprawach dotyczących usuwania drzew/krzewów bez wymaganego zezwolenia wykazała, że:

- w postępowaniu zakończonym decyzją nr 18/08 z dnia 03 marca 2008 r., Urząd odstępując od wymierzenia kary pieniężnej za usunięcie krzewów bez wymaganego zezwolenia, wbrew art. 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*⁵, wydał decyzję nie rozpatrzywszy całego materiału dowodowego;
- w decyzji nr 83/08 nakładającej administracyjną karę pieniężną w wysokości 2,0 tys. zł za wycięcie bez wymaganego zezwolenia 3 mb żywopłotu, orzeczono o odroczeniu na okres 3 lat terminu uiszczenia „opłaty za usunięcie drzew (...) zgodnie z art. 84 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody”, podczas gdy podstawę prawną odroczenia administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzew/krzewów bez zezwolenia reguluje art. 88 ust. 3 powołanej ustawy.

2.3. W toku kontroli ustalono, że w zakresach obowiązków osób kierujących w badanym okresie Referatem Ochrony Środowiska i Gospodarki Komunalnej Urzędu⁶ nie określono, przez cały lub część okresu sprawowania tej funkcji, zakresu obowiązków uwzględniających realizowane zadania.

Pracownica prowadząca w latach 2007-2008 postępowania w sprawach usuwania drzew/krzewów, Pani Anna W., nie posiadała odpowiedniego przygotowania do wykonywania powierzonych obowiązków w tym zakresie.

Kontrola wykazała brak nadzoru merytorycznego nad powyższymi postępowaniami ze strony pełniącej obowiązki⁷ Kierownika Referatu Pani Jolanty O., która jako podpisująca z upoważnienia Wójta decyzje zezwalające na usunięcie drzew/krzewów oraz nakładające kary za ich usuwanie bez wymaganego zezwolenia, nie weryfikowała treści tych decyzji ani dokumentacji zgromadzonej w postępowaniach⁸.

⁵ Dz. U. z 2000r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

⁶ Referat ten był odpowiedzialny za realizację zadań z zakresu ochrony środowiska.

⁷ W okresie od 01 stycznia 2007 r. do 31 stycznia 2008 r.

⁸ Protokół przesłuchania świadka z 25 listopada 2010 r.

3. NIK ocenia negatywnie wydatkowanie przez Urząd środków pozyskanych w ramach GFOŚiGW, niezgodnie z art. 406 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*⁹ (POŚ).

W latach 2007-2009 łączne wydatki z GFOŚiGW wyniosły 130,4 tys. zł, z czego 62,2 tys. zł (47,7%) przeznaczono na usuwanie azbestu, 49,8 tys. zł (38,2%) – na wyłapywanie, leczenie, transport oraz przyjęcie do schroniska bezdomnych zwierząt. Zadania te nie były wymienione w art. 406 POŚ. Na zadania mieszczące się w katalogu wydatków określonych w art. 406 ust. 1 pkt 1, tj. na propagowanie działań proekologicznych wśród mieszkańców Gminy – wydatkowano 18,3 tys. zł. (14,1% łącznych wydatków GFOŚiGW w latach 2007-2009).

3.1. Zdaniem NIK, możliwości wydatkowania środków GFOŚiGW w latach 2007-2008 były znacznie większe od planowanych, bowiem Urząd w rocznych planach wydatków nie uwzględniał środków zgromadzonych na koncie Funduszu w latach poprzednich. Stany tych środków były wykazywane w sprawozdaniach Rb-33 (jako środki zgromadzone na koncie GFOŚiGW) na początku okresów sprawozdawczych¹⁰. I tak, wykazany w sprawozdaniach Rb-33 stan środków obrotowych netto na początek okresu sprawozdawczego, kształtował się następująco¹¹: w 2007 r. – 5,9 tys. zł; w 2008 r. – 75,5 tys. zł; w 2009 r. – 58,5 tys. zł.

Uwzględniając ogólny stan środków GFOŚiGW na początku okresów sprawozdawczych, faktyczne wykonanie planu wydatków wynosiło od 27,8–55,0%, w tym: w 2007 r. – stan środków ogółem – 97,6 tys. zł, faktyczne wykonanie¹² (w stosunku do posiadanych środków i zaplanowanych przychodów) – 27,8%; w 2008 r. – 55,0% (stan środków 70,5 tys. zł). W 2009 r. Gmina zaplanowała wydatki (plan po zmianach) w kwocie 118,2 tys. zł, tj. na wyższym poziomie niż suma środków, które w 2009 r. zostały zgromadzone na GFOŚiGW. (Łączna wielkość środków wynosiła 102,6 tys. zł - w tym: 58,5 tys. zł środki na początku okresu sprawozdawczego i 44,1 tys. zł uzyskane przychody w 2009 r.).

3.2. Roczne wykonanie wydatków Funduszu, zaplanowanych w uchwałach budżetowych Gminy, kształtowało się od 26,9 do 60,2% i wynosiło odpowiednio: w roku 2007 –

⁹ Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm. Art. 406 został uchylony z dniem 31 grudnia 2009r. Od 1 stycznia 2010r. zadania finansowane ze środków pozyskanych za korzystanie ze środowiska mogą być przeznaczone na cele określone w art. 400a ust. 1 pkt 2,5,8,9,15,16,18,21-25,29,31,32,38-42 ustawy *Prawo ochrony środowiska*.

¹⁰ Stan środków obrotowych netto na koniec okresu sprawozdawczego – poz. P tabeli B. sprawozdania Rb-33 (rocznego) z wykonania planów finansowych funduszy celowych nie posiadających osobowości prawnej.

¹¹ Stan środków obrotowych netto – poz. W, symbol 070, tabela C sprawozdania Rb-33 wykazuje w kolumnie 13 stan na początek okresu sprawozdawczego.

27,1 tys. zł (50,0%); w roku 2008 – 71,5 tys. zł (60,2%); w roku 2009 – 31,8 tys. zł (26,9%). W szczególności realizacja wydatków na propagowanie działań proekologicznych wyniosła zaledwie 19,7% (5,3 tys. zł) w 2009 r. i 22,6% (0,7 tys. zł) w 2007 r.

Zastępca Wójta w wyjaśnieniach dotyczących niskiego wykorzystania środków Funduszu¹³, wskazał na wynikającą ze znikomego zainteresowania mieszkańców małą ilość wniosków o dofinansowanie usuwania azbestu.

W okresie trzech kwartałów 2010 r. Urząd wydatkował łącznie 21,3 tys. zł, w tym: 14,4 tys. zł (67,9%) na usuwanie azbestu i 6,8 tys. zł (32,1%) na wyłapywanie bezdomnych zwierząt.

4. Urząd prawidłowo przeprowadził rozliczenie i dokonanie operacji księgowych związanych z likwidacją GFOŚiGW. Zgodnie z art. 16 ust. 5 ustawy z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw¹⁴ Rada Gminy Raszyn uchwałą Nr XLII/704/10 z dnia 28.01.2010 r. dokonała zmiany budżetu na rok 2010, likwidując plan GFOŚiGW oraz zwiększając plan dochodów i wydatków Gminy o kwotę 100,0 tys. zł. W dniu 25.03.2010 r., niewykorzystane środki zgromadzone na rachunku GFOŚiGW w kwocie 85 347,57 zł zostały przeksięgowane na rachunek budżetu Gminy.

5. W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości w ewidencji księgowej i windykacji należności oraz uchybienia w sprawozdawczości finansowej GFOŚiGW.

Wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁵:

- Urząd nie zaewidencjonował¹⁶ należności GFOŚiGW w kwocie 193 941,39 zł wynikającej z ostatecznej decyzji Nr 80/08 nakładającej administracyjną karę pieniężną za usunięcie 21 szt. drzew bez wymaganego zezwolenia. Postępowanie egzekucyjne w sprawie w/w należności zostało wszczęte dopiero podczas kontroli NIK¹⁷.
- W dniu 31 grudnia 2009 r. nieprawidłowo wyksięgowano należność w kwocie 194,85 zł, wynikającą z decyzji nr 19/03 Wójta Raszyń z dnia 24 lipca 2003 r., którą omyłkowo potraktowano jako część należności wynikającej z decyzji nr 18/03.

¹² Wykonanie liczone w stosunku do zaplanowanych przychodów (wg planu po zmianach), powiększonych o środki zgromadzone na GFOŚiGW (wg stanu na początek okresu sprawozdawczego).

¹³ Pismo OR-0704/37/10 z 16 listopada 2010 r.

¹⁴ Dz. U. Nr 215, poz. 1664

¹⁵ Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

¹⁶ Według stanu na dzień 21.04.2009r., w którym decyzja stała się ostateczna, gdyż ukarany nie dotrzymał terminu na wniesienie skargi do sądu administracyjnego

Wszystkie sprawozdania Rb-33 dotyczące wykonania planu finansowego GFOŚiGW za lata 2007-2009 sporządzana była nierzetelnie. W rocznych sprawozdaniach Rb-33 za lata 2007-2009 nie uszczegółowiono kwot należności wykazanych w dziale C oraz błędnie wykazano paragraf (zamiast § 0690 wykazano § 0970), w którym sklasyfikowano te należności.

7. *Program ochrony środowiska dla Gminy Raszyn na lata 2007-2015*, wbrew wymogom wynikającym z art. 17 ust. 2 oraz art. 18 ust. 1 POŚ - nie został zaopiniowany przez Zarząd Powiatu Pruszkowskiego, ani nie został przyjęty uchwałą Rady Gminy Raszyn. Podobnie, opracowana w 2007 r. aktualizacja *Planu gospodarki odpadami dla Gminy Raszyn*, wbrew wymogom wynikającym z art. 14 ust. 6, 7 pkt 4 i ust. 12a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach¹⁸ nie została zaopiniowana przez Zarząd Powiatu Pruszkowskiego, Zarząd Województwa Mazowieckiego ani przez właściwego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej, jak również nie została przyjęta uchwałą Rady Gminy Raszyn.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Pełne wykorzystywanie środków finansowych przeznaczonych na ochronę środowiska pozyskiwanych przez Gminę.
2. Zwiększenie nadzoru nad wydawaniem decyzji dotyczących usuwania drzew/krzewów.
3. Dokonywanie weryfikacji nasadzeń zastępczych.
4. Wydatkowanie wpływów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska wyłącznie na cele wskazane w przepisach ustawy *Prawo ochrony środowiska*.
5. Rzetelne prowadzenie ewidencji księgowej.
6. Rzetelne sporządzanie sprawozdań.
7. Spowodowanie uchwalenia gminnych: *Programu ochrony środowiska* oraz *Planu gospodarki odpadami* zgodnie z przepisami ustawy *Prawo ochrony środowiska* oraz ustawy o odpadach.
8. Bieżące aktualizowanie zakresów obowiązków pracowników Urzędu.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Wójta, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

¹⁷ Upomnienie z 03 listopada 2010 r.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 *ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Warszawie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 *ustawy o NIK*, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

¹⁸ Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.