



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Szczecinie

LSZ – 4114-001-01/2014

I/14/001

Tekst ujednoczony

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

*Numer i tytuł kontroli* I/14/001 - Finansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej przez gminy województwa zachodniopomorskiego środkami pochodzącymi z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska.

*Jednostka przeprowadzająca kontrolę* Najwyższa Izba Kontroli<sup>1</sup>  
Delegatura w Szczecinie

*Kontrolerzy* Mirela Zając, straszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87920 z 14.01.2014 r.

Bogumiła Mędrzak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90520 z 3.04.2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2, 1469-1470)

*Jednostka kontrolowana* Urząd Miejski w Policach<sup>2</sup>, ul. Stefana Batorego 3, 72-010 Police.

*Kierownik jednostki kontrolowanej* Władysław Diakun, Burmistrz Polic<sup>3</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>4</sup> działalność Urzędu w zakresie wykorzystania środków z opłat i kar uzyskanych za gospodarcze korzystanie ze środowiska w latach 2011-2013.

*Uzasadnienie oceny ogólnej*

Ocenę pozytywną uzasadnia m.in. prawidłowe:

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

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- udzielenie 30 dotacji celowych w łącznej kwocie 80,5 tys. zł (tj. 1,6% dotacji ogółem), ze środków uzyskanych z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze

<sup>1</sup> Zwana dalej: „NIK”.

<sup>2</sup> Zwany dalej: „Urzędem”.

<sup>3</sup> Zwany dalej: „Burmistrzem”.

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

środowiska, na dofinansowanie modernizacji systemów grzewczych, bez zawarcia umów o udzielenie dotacji, co stanowiło naruszenie art. 403 ust. 6 Poś,

- niezapewnienia skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie udzielania dotacji celowych w trybie art. 403 ust. 4-6 Poś, co stanowiło naruszenie art. 68 i art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>5</sup>.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Przygotowanie organizacyjne Urzędu do realizacji zadań w zakresie finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz udzielania zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów.

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie w Urzędzie wyznaczono komórkę organizacyjną oraz pracowników odpowiedzialnych za realizację zadań związanych z ochroną środowiska i gospodarki wodnej oraz wydawaniem zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów. Realizacja tych zadań należała do Wydziału Ochrony Środowiska<sup>6</sup>, w którym zatrudnionych było 7 pracowników. Osoby, którym powierzono realizację zadań w ww. zakresie posiadały wykształcenie odpowiadające realizowanym obowiązkom.

(dowód: akta kontroli str. 11–12, 25)

Pracownicy Wydziału uczestniczyli w szkoleniach zawodowych z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz wydawania decyzji administracyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 14-24, 344, 346)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

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

Opis stanu faktycznego

Zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowane w okresie objętym kontrolą, ze środków z opłat i kar, były ujmowane w uchwałach budżetowych Gminy na lata 2011–2013 oraz zmianach uchwał budżetowych w trakcie roku. Plan wydatków zawarty w zarządzeniach wykonawczych Burmistrza do uchwały budżetowej, umożliwił ustalenie wysokości tych środków, przeznaczonych na poszczególne zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

(dowód: akta kontroli str. 28-76, 890, 899, 911)

Dochody z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska w latach 2011–2013 wyniosły 44.208.514,17 zł (odpowiednio: 18.166.437,66 zł w 2011 r., 19.577.594,69 zł w 2012 r. i 6.464.481,82 zł w 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 27, 78)

<sup>5</sup> Dz. U. z 2013 r. , poz. 885 ze zm. – zwana dalej „ufp”.

<sup>6</sup> Zwany dalej: „Wydziałem”.

Ewidencja księgowa środków pochodzących z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska oraz wydatków finansowanych tymi środkami była prowadzona prawidłowo. Ww. środki były ujmowane zgodnie z klasyfikacją dochodów określoną w § 1 pkt. 1, 2 i 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych<sup>7</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 78 - 84)

Szczegółowym badaniem objęto wydatki na łączną kwotę 303.347,81 zł, co stanowiło 1,2% wydatków ogółem (25.617.855,63 zł), w tym: w 2011 r. – 5 dowodów księgowych łącznie na kwotę 28.539,23 zł, w 2012 r. – 5 dowodów księgowych łącznie na kwotę 234.035,04 zł, w 2013 r. – 5 dowodów księgowych łącznie na kwotę 40.773,54 zł. Wszystkie badane wydatki zostały przeznaczone na zadania określone w art. 403 ust. 2 Poś oraz poprawnie ujęte w księgach rachunkowych Urzędu, w odpowiednich rozdziałach i paragrafach podziałki klasyfikacji budżetowej, zgodnie z przepisami określonymi w rozporządzeniu w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 85)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

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

Opis stanu  
faktycznego

3.1. Wydatki Gminy w latach 2011–2013 na zadania określone w art. 403 ust. 2 Poś, finansowane ze środków z opłat i kar wyniosły ogółem 25.617.855,63 zł<sup>8</sup>, z tego: 8.603.137,72 zł w 2011 r., 10.557.629,14 zł w 2012 r. i 3.513.149,15 zł w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 30, 49, 62, 87, 89 – 90, 92, 94-95, 97-98, 1497-1499)

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

- ochrona wód – 5.845.563,35 zł, z tego: w 2011 r. – 4.519.884,81 zł, w 2012 r. – 1.212.639,56 zł, w 2013 r. - 113.038,98 zł;
- wspomaganie realizacji zadań służących ochronie środowiska - 1.786.490,76 zł, z tego: w 2011 r. – 141.531,63 zł, w 2012 r. – 1.038.656,01 zł, w 2013 r. – 606.303,12 zł;
- przedsięwzięcia związane z gospodarką odpadami - 1.289.486,65 zł, z tego: w 2011 r. – 141.531,63 zł, w 2012 r. – 1.038.656,01 zł, w 2013 r. – 606.303,12 zł;
- ochrona powietrza – 9.018.948,85 zł, z tego: w 2011 r. – 2.015.699,19 zł, w 2012 r. – 6.495.851,74 zł, w 2013 r. – 507.397,92 zł;

<sup>7</sup> Dz. U. Nr 38, poz. 207 ze zm., zwane dalej „Rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków”.

<sup>8</sup> W tym 2.943.939,62 zł wykazane w sprawozdaniu OŚ-4g za 2012 r. jako wydatki z opłat i kar (łącznie wydatki - 13.501.568,76 zł).

- przedsięwzięcia związane z ochroną przyrody – 4.701.826,45 zł, z tego: w 2011 r. – 1.418.693,54 zł, w 2012 r. – 1.934.297,91 zł, w 2013 r. – 1.348.835,00 zł;
- edukacja ekologiczna – 625.191,26 zł, z tego: w 2011 r. – 78.885,80 zł, w 2012 r. – 401.688,08 zł, w 2013 r. – 144.617,38 zł;
- inne zadania służące ochronie środowiska określone w art. 400a pkt 42 Poś – 2.350.348,31 zł, z tego: w 2011 r. – 410.946,47 zł, w 2012 r. – 1.162.627,81 zł, w 2013 r. – 776.774,03 zł.

(dowód: akta kontroli str. 94–98)

3.3. W latach 2011–2013 Gmina zrealizowała 21 przedsięwzięć inwestycyjnych z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, współfinansowanych lub finansowanych środkami z opłat i kar, uzyskując zamierzone efekty rzeczowe (np. wybudowanie sieci kanalizacji, linii do segregacji odpadów) lub ekologiczne (zmniejszenie zapotrzebowania na energię ciepłą przy termomodernizacji), a także poprawę izolacyjności termicznej budynków oraz zmniejszenie emisji dwutlenku węgla do atmosfery.

(dowód: akta kontroli str. 100–102, 111-113)

3.4. Badaniem objęto 3 z 47 zamówień (tj. 6,4%) współfinansowanych lub finansowanych ze środków z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska. W badanych postępowaniach, przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego, nie stwierdzono nieprawidłowości<sup>9</sup> w stosowaniu zasad udzielania zamówień publicznych, określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>10</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 104–109, 114, 118-135)

3.5. W latach 2011-2013 dochody Gminy pochodzące z opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska przekraczały 10-krotność średniej krajowej dochodów z roku poprzedniego przypadających na jednego mieszkańca, co skutkowało obowiązkiem przekazania uzyskanej w każdym roku nadwyżki tych dochodów do Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska w Szczecinie. Wartość nadwyżki z tytułu ww. dochodów została obliczona, zgodnie z art. 404 ust. 1 Poś oraz terminowo odprowadzona.

(dowód: akta kontroli str. 147-152)

3.6. W badanym okresie Gmina udzieliła dotacji celowych, ze środków z opłat i kar określonych w art. 402 ust. 4-6 Poś, na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej łącznie w kwocie 5.117.087,97 zł (co odpowiadało 20% badanych wydatków), z tego: 1.301.145,45 zł w 2011 r., 3.285.952,28 zł w 2012 r. i 529.990,24 zł w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 170-175)

Gmina finansowała zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej w formie dotacji celowej, udzielonej w trybie określonym w art. 403 ust. 5 Poś, na podstawie dwóch uchwał podjętych przez Radę Miejską w Policach, tj.:

<sup>9</sup> W odniesieniu do przygotowania postępowania, osób uczestniczących w postępowaniu, ogłoszeń o zamówieniu, kwalifikacji podmiotowej oferentów, wyboru najkorzystniejszej oferty oraz podpisania umowy z wykonawcą wyłonionym w przetargu.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

- Nr X/62/2011 z 21.06.2011 r. w sprawie gminnego programu dofinansowania modernizacji systemów grzewczych przez mieszkańców Gminy Police. Dotacje na ww. zadanie udzielono 30 osobom fizycznym łącznie w kwocie 80.516,98 zł, bez zawarcia z tymi osobami umów określonych w art. 403 ust. 6 Poś;
- Nr X/61/2011 z 21.06.2011 r. w sprawie gminnego programu dofinansowania termomodernizacji budynków stanowiących współwłasność Gminy Police. Dotacje na ww. zadanie udzielono na podstawie 18 porozumień zawartych z 16 wspólnotami mieszkaniowymi w kwocie 2.295.004,06 zł.

Uchwała Nr X/62/2011 z 21.06.2011 r. w sprawie dofinansowania modernizacji systemów grzewczych była zgodna z wymogami określonymi w art. 403 ust. 5 Poś. Uchwała Nr X/61/2011 z 21.06.2011 r. w sprawie dofinansowania termomodernizacji budynków nie określała sposobu rozliczenia dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 154–160, 170-175, 219, 240-328, 378-382, 489-497, 525, 568–570, 605, 608-720, 1452-1484, 1474-1475)

Ponadto, Gmina udzieliła 31 dotacji celowych, ze środków z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska, na podstawie art. 403 ust. 3 Poś, łącznie w kwocie 2.741.566,93 zł, z tego:

- 5 dotacji celowych udzielonych Gminie Dobra łącznie na kwotę 1.564.676,80 zł;
- 4 dotacje celowe - organizacjom pożytku publicznego łącznie na kwotę 68.000 zł;
- 22 dotacje celowe - Zakładowi Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej łącznie na kwotę 1.108.890,13 zł.

(dowód: akta kontroli str. 170-175, 217-218, 220, 222-328, 378-382, 486-497, 525, 568 – 570, 605, 608-771, 1485-1487)

Szczegółowym badaniem objęto 30 (z 79) udzielonych dotacji celowych na łączną kwotę 2.310.362,65 zł (tj. 45,1% dotacji ogółem), z tego:

- 19 z 30 dotacji udzielonych osobom fizycznym na kwotę 48.818,98 zł na dofinansowanie modernizacji systemów grzewczych;
- 11 z 25 dotacji udzielonych na kwotę 2.261.543,67 zł<sup>11</sup>, na podstawie porozumień na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska zawartych na podstawie art. 403 ust. 3 Poś.

Wszystkie udzielone przez Gminę dotacje zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, a zawarte porozumienia o udzielenie dotacji były zgodne z art. 250 lub art. 221 § 3 ufp.

(dowód: akta kontroli str. 154-160, 170–175, 217-239, 525-567, 605, 608-771)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w opisanym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1) Burmistrz udzielając 30 osobom fizycznym dotacji na dofinansowanie modernizacji systemów grzewczych na łączną kwotę 80.516,98 zł, w trybie określonym w art. 403 ust. 5 Poś (tj. na podstawie uchwały Rady Miejskiej w Policach Nr X/62/2011 z 21.06.2011 r. w sprawie gminnego programu dofinansowania modernizacji systemów grzewczych przez mieszkańców Gminy Police), nie zawarł z tymi podmiotami umów o udzielenie dotacji, co stanowiło naruszenie art. 403 ust. 6 Poś.

(dowód: akta kontroli str. 154-160, 170–175, 219, 1474-1475)

<sup>11</sup> tj. 5 dotacji udzielonych Gminie Dobra (1.564.676,80 zł), 2 dotacje - Towarzystwu Opieki nad Zwierzętami w Polsce Koło w Policach (36.000 zł), 3 dotacje - ZGKiM (648.866,87 zł) i jedną - Stowarzyszeniu Ekologicznemu „Larpia” (12.000 zł).

Przepis art. 403 ust. 6 Poś stanowi, że udzielenie dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji, następuje na podstawie umowy.

Burmistrz wyjaśnił: *organ przyznający środki w ramach pokrycia wydatków na modernizację systemu grzewczego, przyjął zasadę, iż środki te będą przekazywane beneficjentom po wykonaniu przez nich całości prac i ich sfinansowaniu w całości. Nie było zatem żadnych podstaw faktycznych dla wpisywania zasad rozliczania dotacji, sposobu jej wydatkowania i kontroli jej wydatkowania, skoro wszystkie te elementy były już spełnione przed złożeniem wniosku o dofinansowanie i podlegały wtórnej ocenie. Ubiegający się o środki, do chwili otrzymania środków, nie miał żadnej pewności, że je otrzyma i nie posiadał żadnych roszczeń o nie, w przypadku dokonania przebudowy. W ocenie organu, w sytuacji, w której zasady udzielania dofinansowania zostały bardzo szczegółowo zawarte w treści uchwały, w tym załączniku do niej, a jednocześnie Poś nie wskazuje jakie wymogi powinna mieć umowa o dofinansowanie, zasadnym było przyjęcie, iż umowa taka zostaje zawarta w chwili złożenia wniosku o dofinansowanie i potwierdzenie przez ubiegającego się, iż zapoznał się z treścią obowiązków go dotyczących. Tworzenie dodatkowego dokumentu w postaci treści umowy, podczas gdy była ona zawarta w sposób jednoznaczny z chwilą podpisania wniosku o przyjęcia obowiązków wynikających z treści uchwały, było zbędne. Jeśli do tego dodamy sam fakt, iż przedmiotowe dofinansowanie było wyłącznie następcze i stanowiło jedynie formę rekompensaty, organ uznał, iż umowy były zawierane przez ubiegającego się w chwili złożenia przez niego stosownych oświadczeń. Jednocześnie organ podnosi, iż przepisy prawa w tym aspekcie nie przewidują rygoru nieważności, nadto umowa służy wyłącznie zabezpieczeniu interesów udzielającego dotacji. W sytuacji, gdy interes ten został zabezpieczony poprzez złożenie przez wnioskodawcę wszelkich oświadczeń, które stanowią treść umowy, tworzenie dodatkowego dokumentu nie było celowe, a przedsięwzięte czynności w swojej istocie zawarcie umowy stanowiły.*

(dowód: akta kontroli str. 1472-1477)

W ocenie NIK, udzielenie dotacji celowej, w trybie określonym w art. 403 ust. 4-5 Poś, ze środków uzyskanych z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska, bez zawarcia umowy z osobami fizycznymi na dofinansowanie modernizacji systemów grzewczych, stanowiło naruszenie art. 403 ust. 6 Poś w związku z art. 44 ust. 2 ufp.

2) Uchwała Rady Miejskiej w Policach Nr X/61/2011 z 21.06.2011 r. w sprawie gminnego programu dofinansowania termomodernizacji budynków stanowiących współwłasność Gminy - nie określała sposobu rozliczenia dotacji wskazanego w art. 403 ust. 5 Poś.

(dowód: akta kontroli str. 568-570)

W § 6 ww. uchwały określono, że zasady przekazywania środków oraz tryb wyboru wykonawcy robót zostaną określone w porozumieniu zawartym ze wspólnotą.

W myśl art. 30 ust. 2 pkt 1 o samorządzie gminnym do zadań burmistrza należy przygotowywanie uchwał rady miejskiej.

Burmistrz wyjaśnił: *redakcja art. 403 ust. 5 Poś stanowi, jedynie wskazanie, co uchwała rady gminy w tym przedmiocie może zawierać, skoro ustawodawca użył sformułowania w szczególności, a uprzednio stanowi o zasadach, to pozostawił*

radzie gminy do wyboru, czy pewne z tych elementów powinny być w uchwale, czy też w porozumieniu/umowie. Stąd też Gmina Police przyjęła rozwiązanie, że uchwała stanowi wyłącznie szkielet postępowania, a porozumienie/umowa jej uszczegółowienie. W naszym przypadku sposób rozliczenia dotacji zawarty jest w § 6 porozumienia.

(dowód: akta kontroli str. 1472-1473, 1479)

#### Ocena częściowa

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

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

Opis stanu faktycznego

4.1. W latach 2011-2013 do Urzędu wpłynęły 334 wnioski o wydanie zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów (z tego: 90 w 2011 r., 120 w 2012 r. i 124<sup>12</sup> w 2013 r.).

Spośród 30 wniosków objętych badaniem<sup>13</sup> 13 z nich odpowiadało wymogom określonym w art. 83 ust. 4 Uop. Pozostałych 17 wniosków (tj. 63%) nie spełniało co najmniej jednego z wymogu określonego w art. 83 ust. 4 pkt 4-6 Uop (tj. w 7 przypadkach – nie podano przeznaczenia terenu na którym rośnie drzewo lub krzew, w 14 – nie podano terminu zamierzonego usunięcia drzewa lub krzewu, w jednym - nie podano obwodów poszczególnych drzew<sup>14</sup>).

(dowód: akta kontroli str. 176, 329-343)

Burmistrz wyjaśnił m.in.: *Przypadki niewzywania petenta zgodnie z art. 64 § 2 KPA nie stanowiły podstawy do rozstrzygnięcia na niekorzyść wnioskodawcy w postaci pozostawienia podania bez rozstrzygnięcia, czy też wydania decyzji odmownej. W żadnym przypadku petenci nie byli stroną pokrzywdzoną w prowadzonych postępowaniach. W przypadku braku we wniosku wzmianki o terminie zamierzonego usunięcia drzew/krzewów, informacje te doprecyzowano w czasie prowadzonych oględzin z udziałem wnioskodawcy.*

(dowód: akta kontroli str. 355-361)

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

(dowód: akta kontroli str. 329-343)

W badanym okresie Burmistrz wydał 305 decyzji zezwalających na usunięcie drzew lub krzewów, z tego:

- w 2011 r. – 85 zezwoleń, w tym 8 - na podstawie art. 83 ust. 4 Uop z odroczonym terminem płatności opłaty (na kwotę 563.524,98 zł), a 77 - na podstawie art. 86 Uop;
- w 2012 r. – 108 zezwoleń, w tym 8 - na podstawie art. 83 ust. 4 Uop z odroczonym terminem płatności opłaty (na kwotę 1.853.037,53, zł), a 100 – na podstawie art. 86 Uop;

<sup>12</sup> W tym 4 w trakcie rozpatrzenia przez Urząd.

<sup>13</sup> po 10 wniosków w każdym z lat objętych kontrolą.

<sup>14</sup> Nr spraw: OŚ.6131.59.2011.JJ, OŚ.6131.62.2011.JJ, OS.6131.45.2011.JJ, OŚ.6131.39.2011.JJ, OŚ.DS.6131.6/11, OŚ.DS.6131.2/11, OŚ.6131.166.2012.JJ, OŚ.6131.119.2012.JJ, OŚ.6131.12.2012.DS, OŚ.6131.174.2012.JJ, OŚ.6131.193.2013.JJ, OŚ.6131.36.2013.JJ, OŚ.6131.68.2013.JJ, OŚ.6131.70.2013.JJ, OŚ.6131.161.2013.JJ, OŚ.6131.134.2013.JJ, OŚ.6131.52.2013.JJ,

- w 2013 r. – 112 zezwoleń, w tym 9 - na podstawie art. 83 ust. 4 Uop z odroczonym terminem płatności opłaty (na kwotę 2.097.082,39 zł) oraz 103 – na podstawie art. 86 Uop.

(dowód: akta kontroli str. 177, 329–343, 499, 566 – 567)

Spośród 30 objętych badaniem zezwoleń (tj. 9,8%), 27 zostało wydanych zgodnie z przepisami Uop oraz Kpa. Pozostałe 3 decyzje dotyczyły postępowań, w których Burmistrz rozpatrzył wnioski o usunięcie drzew, mimo że został wniesiony przez osobę niebędącą stroną oraz nie pobrał opłat za usunięcie drzew na podstawie art. 86 ust. 1 pkt 2 Uop, mimo że teren, na którym rosły drzewa przeznaczony był na cele rolnicze, tj. związane z działalnością gospodarczą.

(dowód: akta kontroli str. 329 – 343, 1147-1174, 1238 -1248)

W latach 2011–2013 Burmistrz wydał, na podstawie art. 84 ust. 5 Uop, 23 decyzje umarzające należności w kwocie 1.603.615,41 zł<sup>15</sup> z tytułu ustalonej opłaty za usunięcie drzew i krzewów<sup>16</sup>. Wszystkie decyzje zostały wydane zgodnie z art. 84 ust. 5 Uop, a przed wydaniem decyzji Urząd dokonał oględzin nasadzeń w celu weryfikacji zachowania przez nich żywotności. Decyzje umarzające opłaty z tytułu usunięcia drzew i krzewów były zgodne z wymogami art. 107 § 1 Kpa.

(dowód: akta kontroli str. 178–180)

4.2. W okresie objętym kontrolą, Gmina złożyła do Starosty Polickiego 86 wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów, rosnących na terenach gminnych (z tego: w 2011 r. – 23 wniosków, w 2012 r. – 32, w 2013 r. – 31). Gmina we wszystkich przypadkach otrzymała zgodę. Łącznie w latach 2011–2013 Gmina na usuwanie drzew lub krzewów wydatkowała 187.761,14 zł<sup>17</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 188, 193, 197)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Adresaci 4<sup>18</sup> z 8 decyzji wydanych na podstawie art. 86 Uop (z 30 objętych badaniem) nie wykonali obowiązku poinformowania Urzędu o dokonaniu nasadzeń, pomimo wyznaczonego terminu do 31.12.2013 r. Urząd do dnia 04.03.2014 r. nie podjął działań mających na celu sprawdzenie wykonania tego obowiązku.

(dowód: akta kontroli str. 182, 329 - 343)

Burmistrz wyjaśnił: *we wskazanych przypadkach nie podjęto do chwili obecnej działań mających na celu wymuszenie obowiązku nasadzeń zastępczych, zawartego w wydanych decyzjach. Z uwagi na znaczną ilość wydanych decyzji priorytetowo traktowane są decyzje opłatowe (z warunkowym odroczeniem naliczonej opłaty za usunięcie drzew/ krzewów) i w stosunku do tych spraw działania są prowadzone na bieżąco. W najbliższym czasie zostaną podjęte działania mające na celu dokonanie kontroli nasadzeń dla wszystkich wydanych decyzji z nałożonym obowiązkiem nasadzeń kompensacyjnych. Czynności te posłużą weryfikacji wywiązywania się wnioskodawców z warunków wydanych decyzji.*

(dowód: akta kontroli str. 498 - 499)

<sup>15</sup> w 2011 r. – 634.777,12 zł, w 2012 r. – 356.107,82 zł, w 2013 r. – 612.730,47 zł

<sup>16</sup> w 2011 r. - 9 decyzji, w 2012 r. - 5, w 2013 r. – 9.

<sup>17</sup> nie uwzględniono kwot przeznaczanych na wycinkę drzew przez Wydział Techniczno-Inwestycyjny w ramach przedsięwzięć inwestycyjnych (wydatki na wycinkę ponoszone były w ramach kosztów realizacji całego przedsięwzięcia inwestycyjnego)

<sup>18</sup> nr spraw: OŚ.6131.92.2011.DS, OŚ.6131.39.2011.DS, OŚ.6131.15.2011.DS, OŚ.6131.166.2012.JJ.

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1) W 2012 r. Burmistrz wydał w jednym z 30 badanych postępowań (nr OŚ.6131.115.2012) decyzję zezwalającą na usunięcie drzew, mimo że wniosek o wydanie zezwolenia złożyła osoba niebędąca stroną postępowania administracyjnego, co stanowiło naruszenie art. 61a § 1 Kpa.

W postępowaniu nr OŚ.6131.115.2012 wniosek o wydanie zezwolenia złożyła osobą będącą pełnomocnikiem, działający na podstawie upoważnienia udzielonego przez pełnomocnika spółki akcyjnej. Pełnomocnictwo udzielone przez spółkę akcyjną nie zawierało umocowania do ustanawiania dalszych pełnomocników.

(dowód: akta kontroli str. 1238 -1248)

Zgodnie z art. 106 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>19</sup> pełnomocnik może ustanowić dla mocodawcy innych pełnomocników tylko wtedy, gdy umocowanie takie wynika z treści pełnomocnictwa, z ustawy lub ze stosunku prawnego będącego podstawą pełnomocnictwa.

Przepis art. 61a § 1 Kpa stanowi, że gdy żądanie wszczęcia postępowania, zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania. Zgodnie z art. 156 § 1 pkt 2 Kpa organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która wydana została z rażącym naruszeniem prawa.

Burmistrz wyjaśnił, że *wystąpiła nieprawidłowość. Nie jest zwyczajowo przyjęte, że wnioski wpływające do Urzędu każdorazowo są konsultowane z radcą prawnym w zakresie ich prawidłowości pod względem udzielonych pełnomocnictw. Tego typu przypadki będą indywidualnie poddawane opinii prawnej.*

(dowód: akta kontroli str. 355-361)

Ocena cząstkowa

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

##### **5. Funkcjonowanie audytu wewnętrznego i kontroli zarządczej w zakresie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.**

Opis stanu  
faktycznego

W strukturze organizacyjnej Urzędu wyodrębniono stanowisko audytora wewnętrznego. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie przeprowadzono audytu wewnętrznego w zakresie wydawania zezwoleń na usuwanie drzew lub krzewów, wydatkowania środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska oraz za usuwanie drzew.

(dowód: akta kontroli str. 199)

Zasady funkcjonowania kontroli zarządczej uregulowane zostały w zarządzeniu Burmistrza nr 189/2011 z 15.09.2011 r. w sprawie kontroli zarządczej w Gminie. Określono w nim cel, zakres i zadania kontroli zarządczej. Kierownicy komórek organizacyjnych Urzędu, zgodnie z podziałem kompetencji wynikających z regulaminu organizacyjnego oraz zakresami czynności, zobowiązani byli do wykonywania kontroli zarządczej w ramach posiadanych kompetencji. Wszyscy pracownicy Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu, otrzymali szczegółowy zakres obowiązków służbowych.

<sup>19</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 121.

(dowód: akta kontroli str. 11-13, 200-215)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości, wskazują że Burmistrz nie zapewnił skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie udzielania dotacji celowych na podstawie art. 403 ust. 4-6 Poś, stosownie do wymogów określonych w art. 68 i art. 69 ust. 1 pkt 2 ufp.

Burmistrz wyjaśnił: *stwierdzone w toku kontroli uchybienia wynikały z przyjętych interpretacji określonych postępowań lub zwykłego przeoczenia w toku realizowanych zadań administracyjnych. Ujawnione w tym zakresie przypadki będą przedmiotem analizy kierownictwa Gminy z naczelnikami wydziałów na najbliższym posiedzeniu roboczym zaplanowanym w marcu 2014 r. Ponadto przygotowywana jest modernizacja wewnętrznych regulacji w zakresie kontroli zarządczej i analizy ryzyka, co powinno spowodować poprawę w zakresie funkcjonowania mechanizmów kontrolnych w wydziałach.*

(dowód: akta kontroli str. 772)

Ocena częściowa

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

## IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>20</sup>, wnosi o:

1. *Udzielanie dotacji celowych, ze środków uzyskanych z opłat i kar określonych w art. 402 ust. 4-6 Poś, na realizację kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, zgodnie z zasadami określonym w art. 403 ust. 5-6 Poś.*
2. *Podjęcie działań w celu wykonania przez adresatów decyzji nr: OŚ.6131.92.2011.DS, OŚ.6131.39.2011.DS, OŚ.6131.15.2011.DS, OŚ.6131.166.2012.JJ obowiązku poinformowania Urzędu o dokonaniu nasadzeń.*
3. *Zapewnienie skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie udzielania dotacji celowych w trybie art. 403 ust. 5-6 Poś, stosownie do wymogów określonych w art. 68 i art. 69 ust. 1 pkt 2 ufp.*

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 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.

<sup>20</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm. - zwana dalej „ustawą o NIK”.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Szczecin, dnia 30 kwietnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Szczecinie  
Dyrektor

.....  
*podpis*