



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ – 4114-001-06/2014
I/14/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	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
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
<i>Kontroler</i>	Agata Prochotta-Milek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87942 z dnia 19.02.2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Gminy i Miasta w Goleniowie ¹ , ul. Lotników 13, 72-100 Goleniów
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Robert Krupowicz, Burmistrz Gminy Goleniów (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości², działalność Urzędu w zakresie wykorzystania środków finansowych pochodzących z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska w latach 2011–2013.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę powyższą uzasadnia m.in.:

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

Ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły:

- ujmowania w latach 2011-2013 planowanych dochodów z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska w uchwałach budżetowych Gminy Goleniów³ (odpowiednio: 650.000 zł, 665.000 zł i 600.000 zł) oraz w ewidencji księgowej Urzędu środków przekazanych przez Zarząd Województwa z tytułu opłat i kar (odpowiednio: 652.877 zł, 665.827 zł i 316.868 zł) w dziale 756, rozdziale 75618 zamiast w dziale 900, rozdziale 90019, tj. niezgodnie z zasadami klasyfikacji dochodów określonymi w § 1 pkt 1, 2 i 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji

¹ Dalej: Urząd.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dalej: Gmina.

dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁴, co miało wpływ na sprawozdawczość roczną,

- nieujęcia w ewidencji księgowej Urzędu w latach 2011-2013 naliczonych i odroczonych opłat za wycinkę drzew w łącznej kwocie 3.822.457,87 zł, co stanowiło naruszenie art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵ i przyjętej polityki rachunkowości Urzędu,
- niepobrania opłaty za usunięcie drzew i krzewów, które znajdowały się na terenie przeznaczonym na działalność rolniczą, co było niezgodne z art. 86 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁶,
- niezapewnienia skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie ujmowania w ewidencji finansowo-księgowej opłat za usunięcie drzew i krzewów z odroczonym terminem płatności, co stanowiło naruszenie art. 68 i art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷.

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 latach 2011-2013 sprawy z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz wydawania zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów powierzono 3 pracownikom zatrudnionym na stanowiskach: podinspektora (2 osoby) i pracownika biurowego w Wydziale Planowania Przestrzennego, Nieruchomości i Ochrony Środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 5–6, 15–16, 26–28)

Ww. pracownicy posiadali wykształcenia zawodowe, odpowiadające realizowanym obowiązkom. W okresie zatrudnienia pracownicy podnosili swoje kwalifikacje, uczestniczyli w szkoleniach zawodowych, kursach i seminariach.

(dowód; akta kontroli str. 4, 7-14, 17–25, 29–39)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie planowane dochody z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska były ujmowane w uchwałach budżetowych Gminy na lata 2011–2013 w dziale 756, rozdziale 75618, zamiast w dziale 900, rozdziale 90019.

(dowód: akta kontroli str. 112, 116, 117, 131, 259)

Uzyskane dochody z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska w latach 2011–2013 wyniosły 1.759.524 zł, z tego: 658.054 zł w 2011 r., 745.824 zł w 2012 r. i 355.646 zł w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 40, 54-56, 315-316)

⁴ Dz.U. Nr 38, poz. 207 ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków.

⁵ Dz.U. z 2013 r., poz. 330 ze zm., dalej: ustawa o rachunkowości.

⁶ Dz.U. z 2013 r., poz. 627 ze zm., dalej: Uop.

⁷ Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm., dalej: ufp.

Ewidencja księgową wpływów ww. środków była prowadzona poprawnie, na stronie Wn konta 130-Rozliczenia bieżące jednostki w korespondencji z kontem 221 (Ma). Jednakże przekazywane środki z tytułu opłat i kar przez Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego były nieprawidłowo ujmowane w dziale 756, rozdziale 75618, zamiast w dziale 900, rozdziale 90019.

(dowód: akta kontroli str. 96, 100, 102, 104, 108, 315)

Szczegółowym badaniem objęto wydatki na łączną kwotę 565.698,24 zł, stanowiącą 24,3% wydatków ogółem sfinansowanych środkami pochodzącymi z opłat i kar środowiskowych (2.320.507 zł). Wszystkie zbadane wydatki zostały poprawnie ujęte w księgach rachunkowych Urzędu, w sposób odpowiadający przepisom określonym w rozporządzeniu w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków. Zrealizowane wydatki ujmowane były po stronie Ma konta 130, w korespondencji z kontami zespołu 2-Rozrachunki i rozliczenia oraz 080-Inwestycje (środki trwałe w budowie) w przypadku podniesienia kapitału zakładowego Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej.

(dowód: akta kontroli str. 118, 119)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1) W latach 2011-2013 planowane dochody z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska (odpowiednio: 650.000 zł, 665.000 zł i 600.000 zł) w uchwałach budżetowych Gminy oraz środki otrzymane z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego z tytułu opłat i kar zaksięgowane w Urzędzie (odpowiednio: 652.877 zł, 665.827 zł i 316.868 zł) były ujmowane w dziale 756, rozdziale 75618-Wpływy z innych opłat stanowiących dochody jednostek samorządu terytorialnego na podstawie ustaw, co było niezgodnie z klasyfikacją dochodów określoną w § 1 pkt 1, 2 i 3 rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków i miało wpływ na kwoty dochodów wykazanych w sprawozdaniach rocznych Gminy (Rb-27S z wykonania dochodów budżetowych). Dochody te winny być ujmowane w dziale 900-Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, rozdziale 90019-Wpływy i wydatki związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 96, 100, 102, 112, 116, 131, 259, 315)

Tomasz Banach, zastępca Burmistrza wyjaśnił: *na stronie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie jest umieszczone, w dziale wyjaśnienia, pismo RIO Szczecin do Burmistrza Polic o sposobie klasyfikacji tych środków. Pismo ma datę 4 lutego 2010 r. Wiele gmin stosując się do niego wybrało dział 756, rozdział 75618 jako właściwy do klasyfikowania dochodów z tego tytułu. Nie zastosowano się do rozporządzenia z dnia 2 marca 2010 r. ponieważ wyszło niecały miesiąc później. Stało się to w czasie trwania poprzedniej kadencji. Zgadzam się, że na dzień dzisiejszy dochody te są błędnie klasyfikowane. W związku z tym na sesji w dniu 29 kwietnia 2014 r. zawnioskuję do Rady Miejskiej o zmianę klasyfikacji tych dochodów.*

(dowód: akta kontroli str. 120, 122)

2) W latach 2011–2012 w ewidencji finansowo-księgowej Urzędu nie ujmowano naliczonych opłat za wycinkę drzew i krzewów z odroczonym terminem płatności, co stanowiło naruszenie art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Przepisy te stanowią, że w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty.

Naruszono także obowiązujące zasady prowadzenia rachunkowości w Urzędzie, w których określono, że konto 840-Rezerwy i rozliczenia międzyokresowe przychodów służy do ewidencji przychodów zaliczanych do przyszłych okresów oraz innych rozliczeń międzyokresowych i rezerw, a ewidencja szczegółowa prowadzona do konta 840 powinna zapewnić możliwość ustalenia stanu rozliczeń międzyokresowych przychodów z poszczególnych tytułów oraz przyczyn ich zwiększeń i zmniejszeń.

W 2013 r. saldo końcowe Ma konta 840 wynosiło 612.316,13 zł, natomiast łączna kwota odroczonej na okres trzyletni opłaty za wycinkę drzew i krzewów w decyzjach wydanych w latach 2011–2013 wyniosła 5.536.815,09 zł.

(dowód: akta kontroli str. 110, 124, 205, 208)

Tomasz Banach zastępca Burmistrza wyjaśnił: *w latach 2011–2012 na koncie 840 nie odnotowano księgowania dotyczących tych dochodów. W 2013 r. obowiązki przekazano innemu pracownikowi, który zauważył braki i wprowadził wszystkie decyzje, które wpłynęły do wydziału finansowego w latach 2013 i wcześniejsze. Wydział Planowania Przestrzennego, Nieruchomości i Ochrony Środowiska, który merytorycznie odpowiada za decyzje dostarczał do wydziału finansowego kopie decyzji ze skutkiem finansowym, bez uzględniania decyzji o nasadzeniach w zamian za odroczenie bądź odstąpienie od opłaty. Spowodowało to wystąpienie braku księgowania na koncie 840. Polecilem przekazać do wydziału finansowego wszystkie decyzje na lata 2011-2013 celem weryfikacji i wprowadzenia na konto 840 brakujących pozycji. Tak więc od roku 2013 uchybienie zostało wewnętrznie częściowo skorygowane.*

(dowód: akta kontroli str. 211, 212)

Wg stanu na dzień 9.04.2014 r. kwota odroczonej płatności za wycinkę drzew i krzewów nieujęta na koncie 840 wynosiła 3.822.457,87 zł.

(dowód: akta kontroli str. 206)

Ocena cząstkowa

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

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

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2011-2013 Gmina wydatkowała na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej łącznie 19.498.954 zł (7.533.275,41 zł w 2011 r., 5.500.493,28 zł w 2012 r. i 6.465.185 zł w 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 124)

Ze środków pochodzących z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska Gmina wydatkowała w badanym okresie 2.320.507 zł (982.812 zł w 2011 r., 489.446 zł w 2012 r. i 848.249 zł w 2013 r.), w tym w całości środki uzyskane w latach 2011-2013 z opłat i kar środowiskowych w wysokości 1.759.524 zł.

Środki te pozwoliły na sfinansowanie 11,9% wydatków ogółem poniesionych przez Gminę na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska w latach 2011-2013.

(dowód: akta kontroli str. 40, 54-56, 118)

3.2. Środki z ww. opłat i kar zostały przeznaczone na realizację przedsięwzięć dotyczących:

1. Ochrony wód (gospodarki wodno-ściekowej) - 321.459 zł (m.in. na remont kanalizacji).
2. Gospodarki odpadami – 870.381 zł (m.in. na usuwanie i utylizację azbestu).
3. Ochrony powietrza – 899.216 zł (m.in. na termomodernizację – ochronę przed emisjami).

4. Edukacji ekologicznej – 2.850 zł.
5. Innych zadań służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej – 226.601 zł, w tym 40.000 zł na zadania dotyczące zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom w formie dotacji dla Towarzystwa Opieki nad Zwierzętami Koło w Goleniowie⁸ (po 20.000 zł w 2012 i 2013 r., udzielonej na podstawie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁹).
(dowód: akta kontroli str. 118, 152–194)

Poniesione wydatki na cele związane z ochroną środowiska i gospodarki wodnej były zgodne z zadaniami określonymi w uchwałach budżetowych Gminy.
(dowód: akta kontroli str. 113, 116, 118, 317)

3.3. W latach 2011–2013 dochody Gminy pochodzące z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska nie przekraczały 10-krotności średniej krajowej dochodów z roku poprzedniego przypadających na jednego mieszkańca, skutkującej obowiązkiem przekazania uzyskanej w każdym roku nadwyżki tych dochodów na rachunek Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, stosownie do art. 404 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 40)

3.4. W ramach analizy wydatków poniesionych na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej badaniem objęto 2 zamówienia publiczne, udzielone w trybie przetargu nieograniczonego, na łączną kwotę 4.880.175 zł¹¹. Badane postępowania przeprowadzono zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹², w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej konkurencji. Zamawiający dopełnił obowiązku zamieszczania ogłoszeń o postępowaniu oraz o udzieleniu zamówienia. Udzielenie zamówień nastąpiło z uwzględnieniem zasady wyboru najkorzystniejszej oferty, zgodnie z kryteriami wyboru określonymi w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Postępowania przetargowe zostały udokumentowane w sposób prawidłowy.

(dowód: akta kontroli str. 57–94)

3.5. W badanym okresie Gmina dofinansowała realizację zadań z zakresu ochrony zwierząt (w tym opiekę nad zwierzętami bezdomnymi i kotami wolnożyjącymi z terenu Gminy oraz działania na rzecz zapobiegania bezdomności zwierząt) udzielając dotacji na łączną kwotę 40.000 zł, na podstawie 2 umów o powierzenie realizacji zadania publicznego TOZ, zawartych na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Określone w umowach cele zostały osiągnięte (m.in.: zakup budek i karmy dla kotów, leczenie zwierząt z przytuliska w Miękowie). Sprawozdania z realizacji umów zostały złożone w terminie, a rozliczenia dotacji przyjęte bez uwag.

Gmina nie finansowała zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej w formie dotacji celowej, udzielonej w trybie określonym w art. 403 ust. 4-6 Poś.

(dowód: akta kontroli str. 152–194, 206)

Ustalone
nieprawidłowości

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

⁸ Dalej: TOZ.

⁹ Dz.U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.

¹⁰ Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm., dalej: Poś.

¹¹ Na kwotę: 691.380 zł na modernizację nawierzchni i remont kanalizacji deszczowej w ulicach Barnima i T. Kościuszki oraz 4.188.795 zł na termomodernizację budynków użyteczności publicznej Gminy Goleniów.

¹² Dz.U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

Opis stanu
faktycznego

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

W latach 2011–2013 do Urzędu wpłynęło łącznie 999 wniosków (odpowiednio: 277, 342, 380) o usunięcie drzew lub krzewów. Na ich podstawie Burmistrz Gminy Goleniów wydał łącznie 560 decyzji zezwalających na wycinkę drzew i krzewów, z tego:

- w 2011 r. – 165 decyzji, w tym: 156 decyzji bez pobierania opłat na podstawie art. 86 Uop i 9 decyzji z odroczonym terminem płatności, w których ustalono opłaty za wycinkę drzew na łączną kwotę 2.416.260,33 zł, na podstawie art. 84 ust. 1 i 2 Uop,
- w 2012 r. – 181 decyzji, w tym: 170 decyzji bez pobierania opłat (art. 86 Uop) i 11 decyzji, w których ustalono opłaty na kwotę 786.527,97 zł, na podstawie art. 84 ust. 1 i 2 Uop, z tego w 10 decyzjach odroczone termin płatności (ustalonych na kwotę 732.687,94 zł),
- w 2013 r. – 214 decyzji, w tym: 210 decyzji bez pobierania opłat (art. 86 Uop) i 4 decyzje z odroczonym terminem płatności, w których ustalono opłaty za wycinkę na łączną kwotę 2.334.026,79 zł, na podstawie art. 84 ust. 1 i 2 Uop.

W badanym okresie Burmistrz Gminy Goleniów nie umarzał należności z tytułu ustalonej opłaty za usunięcie drzew lub krzewów, na podstawie art. 84 ust. 5 Uop.

(dowód: akta kontroli str. 124)

W latach 2011-2013 Gmina skierowała do Starosty Goleniowskiego 98 wniosków w sprawie zezwoleń na usunięcie drzew na terenach stanowiących własność Gminy, tj. zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 90 i art. 83 ust. 1 Uop.

(dowód: akta kontroli str. 205-206)

Badanie 15 wniosków i decyzji w sprawie wydania zezwolenia na wycinkę drzew i krzewów wykazało, że złożono 5 wniosków niekompletnych, a tylko w jednym przypadku wnioskodawcę wezwano do usunięcia braków. Art. 64 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹³ stanowi, że jeżeli podanie nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.

(dowód: akta kontroli str. 125)

Tomasz Banach, zastępca Burmistrza wyjaśnił m.in., że: *kierując się zdrowym rozsądkiem a zwłaszcza troską o zachowanie bezpieczeństwa ludzi oraz mienia, w toku prowadzonego postępowania organ skłania się czasami do odformalizowania prowadzonego postępowania – fakt nieuzupełnienia wniosku, który powinien skutkować pozostawieniem sprawy bez rozpatrzenia, może spowodować niewspółmiernie wysoką szkodę w stosunku do stwierdzonych uchybień formalnych. Jak najszybsze podjęcie decyzji o zezwolenie na wycinkę drzew w sytuacji ewidentnego zagrożenia bezpieczeństwa jest w tych przypadkach konieczne. W postępowaniach wykorzystuje się bezpośredni kontakt, np. telefoniczny z wnioskodawcą w celu jak najsprawniejszego załatwienia sprawy. Ewentualne brakujące informacje, mogą być uzupełniane także w trakcie przeprowadzanych oględzin. Powyższe uzgodnienia znajdują odzwierciedlenie w wydanych decyzjach. Równocześnie odnosząc się do szczegółowych wskazanych braków stwierdzonych w toku kontroli, wyjaśniam, że w przypadku braku dokumentu potwierdzającego tytuł*

¹³ Dz.U. z 2013 r., poz. 267; dalej: Kpa.

własności, potwierdzam, że (...) obwody drzew są sprawdzane każdorazowo przez pracownika prowadzącego postępowanie w trakcie dokonywanych oględzin, w przypadku braku terminu planowanego usunięcia drzew przyjęto jako zasadę wyznaczenie terminu 1 roku z zastrzeżeniem zachowania okresów lęgowych ptaków lub obecności czynnych gniazd ptasich, dodatkowo prawo własności oraz przeznaczenie gruntów każdorazowo sprawdzane jest w udostępnionej przez Starostwo Powiatowe ewidencji gruntów i budynków.

(dowód: akta kontroli str. 121, 123)

W przypadku jednej decyzji nie ustalono opłaty za wycinkę drzew i krzewów ani nie nakazano dokonania nasadzeń zastępczych mimo, że przeznaczone do wycinki drzewa i krzewy znajdowały się na gruntach rolnych.

(dowód: akta kontroli str. 125, 308-312)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Decyzją nr 97 z 13.05.2013 r. zezwolono wnioskodawcy na usunięcie 41 drzew gatunku olcha (o obwodach pni mierzonych na wysokości 130 cm wynoszących od 30 do 270 cm) i krzewów rosnących na terenie przeznaczonym na działalność rolniczą, bez naliczenia i pobrania opłaty, co było niezgodne z art. 86 ust. 1 pkt 2 Uop. Przepisy te stanowią, że opłat nie pobiera się za usunięcie drzew, na których usunięcie osoba fizyczna uzyskała zezwolenie na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej.

(dowód: akta kontroli str. 125, 312)

Tomasz Banach, zastępca Burmistrza wyjaśnił: *wnosek o zwolenia na usunięcie drzew i krzewów na terenie działki nr 90 położonej w obrębie nr 9 w Goleniowie złożyła pani M.B. Działka nie jest objęta aktualnym planem zagospodarowania. Zgodnie z danymi ewidencji gruntów i budynków jej powierzchnia wynosi 5,5405 ha użytków rolnych sklasyfikowanych jako RIVa i ŁV. Rozpatrując sprawę wzięto pod uwagę, że: wnioskodawcą jest osoba fizyczna posiadająca grunty rolne, zamierzająca usunąć drzewa w celu właściwego użytkowania terenu; rolnik ma obowiązek utrzymywania gruntów rolnych w dobrej kulturze rolnej, zgodnie z ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych; zgodnie z art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej jej przepisów nie stosuje się do działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie między innymi upraw rolnych, ponadto - sytuację rodzinną wnioskodawcy (wdowa z małoletnimi dziećmi). Uznając powyższe organ stanął na stanowisku, że rolnik podjął decyzję i chce przywrócić gruntowi właściwości użytkowe przez oczyszczenie terenu rolnego z zadrzewienia, które ma wpływ na produkcję rolną – organ rozpatrując wniosek wydał zezwolenie na usunięcie drzew z jednoczesnym zwolnieniem z opłat, nie zobowiązując wnioskodawcy do wykonania nasadzeń zastępczych.*

(dowód: akta kontroli str. 120–123)

Zgodnie z przyjętym orzecnictwem sądowym pojęcie wytwórczej działalności rolniczej mieści się w definicji działalności gospodarczej¹⁴.

Wartość niepobranej opłaty, wyliczona przez Urząd w toku kontroli NIK, wyniosła łącznie 663.162,49 zł.

(dowód: akta kontroli str. 314)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Urzędu w zbadanym obszarze.

¹⁴ Wyrok NSA z 2.04.2007 r. (sygn. akt II OPS 1/07, uchwała składu 7 sędziów).

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

Opis stanu faktycznego

Obowiązujące w Urzędzie procedury kontroli wewnętrznej oraz wprowadzony system kontroli zarządczej obejmowały m.in. procesy zarządzania ryzykiem, w tym: identyfikację, ocenę, ustalenie akceptowalnego poziomu, reakcję na wystąpienie ryzyka i monitorowanie ryzyk, a także zasady dokumentowania systemu kontroli zarządczej.

(dowód :akta kontroli str. 215-250)

W badanym okresie prowadzenie audytu w Urzędzie powierzono audytorowi wewnętrznemu, zatrudnionemu na podstawie umowy o pracę (w wymiarze 1/5 etatu). W ramach zagadnień związanych z finansowaniem zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej środkami pochodzącymi z opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska, a także z wydawaniem decyzji zezwalających na wycinkę drzew oraz ustalaniem i pobieraniem opłat z tego tytułu audytor wewnętrzny zrealizował w 2012 r. zadanie zapewniające pn. „Wydawanie zezwoleń oraz naliczanie kar i opłat za usuwanie drzew i krzewów”.

W wyniku zbadania 28 z 617 wniosków oraz 28 z 370 decyzji w sprawie udzielenia zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów (zaewidencjonowanych od 2010 r. do kwietnia 2012 r.) audytor wewnętrzny zaopiniował pozytywnie z uchybieniami system wydawania zezwoleń. W ocenie audytora działania podejmowane przez Wydział Planowania Przestrzennego, Nieruchomości i Ochrony Środowiska były skuteczne. W ramach funkcjonującej kontroli zarządczej w badanym temacie pozytywnie oceniono przede wszystkim prowadzenie szczegółowego rejestru wpływających wniosków i wydawanych decyzji oraz naliczanie opłat za usunięcie drzew i krzewów. Stwierdzone przez audytora uchybienia i pojedyncze nieprawidłowości dotyczyły głównie: nieterminowego załatwiania spraw związanych z wydawaniem zezwoleń, nieprzeprowadzenia oględzin w miejscu zamierzonego usunięcia drzew, niesprawdzania wykonania nałożonych na wnioskodawców obowiązków dokonywania nasadzeń zastępczych, niewzywania stron do uzupełnienia braków w złożonych wnioskach oraz błędnego ustalenia kary pieniężnej za usunięcie krzewów bez wymaganego zezwolenia. Audytor sformułował 6 zaleceń skierowanych do Dyrektora Wydziału objętego audytem w celu wyeliminowania wskazanych słabości kontroli zarządczej.

(dowód: akta kontroli str. 195-204, 214)

Ustalone nieprawidłowości

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

Stwierdzone w toku niniejszej kontroli nieprawidłowości wskazują, że Burmistrz nie zapewnił skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie prowadzenia ewidencji finansowo-księgowej opłat za usunięcie drzew i krzewów z odroczonym terminem płatności, stosownie do wymogów określonych w art. 68 i art. 69 ust. 1 pkt 2 ufp.

Tomasz Banach, zastępca Burmistrza wyjaśnił: *Skarbnik Gminy i dyrektor Wydziału Planowania Przestrzennego, Nieruchomości i Ochrony Środowiska do dnia 30 kwietnia przedstawia wnioski i procedury wyeliminowania uchybeń w ramach kontroli zarządczej, co spowoduje, że do wyznaczonego terminu uchybienia zostaną wyeliminowane.*

(dowód: akta kontroli str. 211, 212)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Urzędu w zbadanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli¹⁵, wnosi o:

1. Klasyfikowanie dochodów z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska do działu 900, rozdziału 90019.
2. Przestrzeganie warunków niepobierania opłat za usunięcie drzew, określonych w art. 86 ust. 1 pkt 2 Uop.
3. Zapewnienie skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie ujmowania w ewidencji finansowo-księgowej Urzędu opłat za usunięcie drzew i krzewów z odroczonym terminem płatności.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Burmistrza Gminy Goleniów, drugi do akt kontroli.

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

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 dotrzymania 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 3 czerwca 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Kontroler

Agata Prochotta Miłek
specjalista kontroli państwowej

¹⁵ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm., dalej: ustawa o NIK.