



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ – 4114-001-10/2014

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 ¹ Delegatura w Szczecinie
<i>Kontrolerzy</i>	Jarosław Tarasewicz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87947 z dnia 7 marca 2014 r. Sławomir Żudro, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87946 z dnia 4 marca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1 – 4)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Gminy Wałcz ² , ul. Dąbrowskiego 8, 78 – 600 Wałcz.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Piotr Świdorski, Wójt Gminy Wałcz. (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie³ 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.:

- rzetelne prowadzenie ewidencji finansowo–księgowej w zakresie gromadzenia i wydatkowania środków na zadania związane z ochroną środowiska i gospodarką wodną,
- wydatkowanie środków finansowych uzyskanych z opłat i kar za korzystanie ze środowiska na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej,
- prawidłowe udzielenie zamówień publicznych na zadania finansowane środkami pochodzącymi z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska,
- prawidłowe prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach o udzielanie zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów.

Natomiast stwierdzona nieprawidłowość dotycząca nieprzeprowadzenia w latach 2012-2013 audytu wewnętrznego⁴, nie miała wpływu na ocenę ogólną kontrolowanej działalności.

¹ Zwana dalej „NIK”.

² Zwany dalej „Urząd”.

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

⁴ co stanowiło naruszenie art. 274 ust. 3 w związku z art. 276 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.) – zwana dalej „ufp”.

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, tj. Referat Ochrony Środowiska, Rolnictwa, Planowania Przestrzennego i Gospodarki Komunalnej⁵.

(Dowód: akta kontroli str.6 – 27)

Pracownicy realizujący ww. zadania posiadali wykształcenie odpowiadające powierzonym obowiązkom, a w okresie zatrudnienia podnosili kwalifikacje poprzez udział w szkoleniach związanych z wykonywanymi zadaniami.

(Dowód: akta kontroli str. 12)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

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

Opis stanu faktycznego:

W badanym okresie wydatki na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej ujęte zostały uchwałach budżetowych w odpowiednich działach i rozdziałach klasyfikacji budżetowej, w zależności od rodzaju dokonywanego wydatku. Uchwały budżetowe na lata 2011-2013 nie zawierały wykazu planowanych wydatków na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej finansowanych ze środków pochodzących z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska, określonych w art. 400a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁶.

(Dowód: akta kontroli str. 28–42)

Piotr Świdorski - w sprawie planowania wydatków na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, finansowane środkami pochodzącymi z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska, wyjaśnił m.in.: *W budżetach Gminy Wałcz w latach 2011-2013 zaplanowano wydatki na zadania z zakresu ochrony środowiska ujęte w: art. 400a ust. 1 pkt 5 – wspomaganie realizacji zadań modernizacyjnych i inwestycyjnych, służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej, w tym dotyczących instalacji lub urządzeń ochrony przeciwpowodziowej i obiektów małej retencji wodnej; art. 400a ust. 1 pkt 8 – przedsięwzięcia związane z gospodarką odpadami; art. 400a ust. 1 pkt 9 – przedsięwzięcia związane z ochroną powierzchni ziemi; art. 400a ust. 1 pkt 29 – przedsięwzięcia związane z ochroną przyrody, w tym urządzenie i utrzymanie terenów zieleni, zadrzewień, zakrzewień oraz parków; art. 400a ust. 1 pkt 32 – edukację ekologiczną oraz propagowanie działań proekologicznych i zasady zrównoważonego rozwoju; art. 400a ust. 1 pkt 42 – inne zadania służące ochronie środowiska i gospodarce*

⁵ Regulamin organizacyjny wprowadzony zarządzeniami Wójta Gminy Nr 32/2012 r. z dnia 3 lipca 2012 r., 44/2013 z dnia 5 sierpnia 2013 r.

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm. - zwana dalej „Poś”.

wodnej, wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju i polityki ekologicznej państwa.

(Dowód: akta kontroli str.63)

W latach 2011-2013 dochody z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska wynosiły 1.065.696,70 zł (384.569,64 zł w 2011 r., 431.275,52 zł w 2012 r. i 249.851,54 zł w 2013 r.).

(Dowód: akta kontroli str. 43)

Ewidencja księgową 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 zagranicznych⁸. Środki te były ewidencjonowane po stronie Wn konta 130-2 „Rachunek bieżący jednostki – dochody pozostałe” w korespondencji ze stroną Ma konta 720 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych”, zgodnie z polityką rachunkowości Urzędu⁹.

(Dowód: akta kontroli str. 44-58)

Szczegółowym badaniem objęto wydatki na łączną kwotę 38.700,40 zł (co stanowiło 3,6% badanych wydatków ogółem), z tego: w 2011 r. – 5 dowodów księgowych na kwotę 29.655,17 zł, w 2012 r. – 5 dowodów księgowych na kwotę 6.539,76 zł i w 2013 r. – 5 dowodów księgowych na kwotę 2.505,47 zł

Wszystkie zbadane wydatki zostały poprawnie ujęte w księgach rachunkowych Urzędu, w odpowiednich rozdziałach i paragrafach podziałki klasyfikacji budżetowej, w sposób odpowiadający przepisom określonym w rozporządzeniu w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków.

Zrealizowane wydatki budżetowe ujmowane były po stronie Ma konta 130-4 „Rachunek bieżący jednostki – dochody pozostałe” w korespondencji ze stroną „Wn” konta 201 „Rozrachunki z dostawcami i odbiorcami”, zgodnie z polityką rachunkowości Urzędu.

(Dowód: akta kontroli str. 64–65)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

Opis stanu
faktycznego

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

3.1. W badanym okresie wydatki Gminy sfinansowane ze środków pochodzących z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska wyniosły łącznie 1.065.698 zł (z tego: 384.570 zł w 2011 r., 431.276 zł w 2012 r. i 249.852 zł w 2013 r.), co stanowiło 100% środków otrzymanych na podstawie art. 403 ust. 2 Poś.

⁷ W tym 540,20 zł z tytułu kary administracyjnej za przekroczenie lub naruszenie warunków korzystania ze środowiska (na podstawie art. 273 ust. 2 Poś).

⁸ Dz. U. Nr 38, poz. 207 ze zm., zwane dalej „Rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków”.

⁹ Zarządzenie nr 54/2010 Wójta Gminy w Wałcu z dnia 21.12.2010 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości.

W okresie objętym kontrolą ze środków pochodzących z opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska sfinansowano wydatki¹⁰ na:

- gospodarkę ściekową i ochroną wód – 857.726 zł, (w 2011 r. - 327.169 zł, w 2012 r. – 377.557 zł, w 2013 r. – 153.000 zł) – obejmujące:
 - inwestycje w zakresie infrastruktury wodno-kanalizacyjnej – 279.871 zł,
 - dotacje do przydomowych oczyszczalni ścieków – 577.855 zł,
- gospodarkę odpadami – 17.771 zł (w 2011 r. – 5.720 zł, w 2012 r. - 5.509 zł, w 2013 r. 6.542 zł) – obejmujące:
 - dofinansowanie akcji „Sprzątanie świata” – 943 zł,
 - zbiórkę i wywóz sprzętu AGD i RTV – 16.236 zł,
 - aktualizację programu gospodarki odpadami – 592 zł,
- pozostałe dziedziny – 190.201 zł (w 2011 r. – 51.681 zł, w 2012 r. - 48.210 zł i w 2013 r. - 90.310 zł) - obejmujące:
 - usługi weterynaryjne – 26.178 zł,
 - prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt – 88.055 zł,
 - publikacje związane z ochroną przyrody, kupowane na potrzeby Urzędu – 3.584 zł,
 - pielęgnację terenów zielonych – 17.825 zł,
 - karmę dla bezpańskich psów – 7.937 zł,
 - nagrody w konkursach o tematyce związanej z ochroną środowiska – 43.365 zł,
 - pozostałe – 3.257 zł.

(Dowód: akta kontroli str. 66-100, 262)

3.2. W latach 2011–2013 Gmina Wałcz udzieliła 6 zamówień publicznych sfinansowanych z udziałem środków pochodzących z opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska. Badaniem objęto 2 zamówienia na łączną kwotę 511.523,69 zł¹¹.

Wszystkie badane zamówienia udzielono w trybie przetargu nieograniczonego, zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹², w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej konkurencji, z uwzględnieniem zasady wyboru najkorzystniejszej oferty, zgodnej z kryteriami wyboru określonymi w specyfikacji istotnych warunków zamówienia¹³. Zrealizowane zamówienia były zgodne z zawartymi umowami i SIWZ. Ww. postępowania przetargowe zostały prawidłowo udokumentowane.

(dowód: akta kontroli str.102–224)

3.3. W latach 2011–2013 Urząd, na podstawie art. 404 ust.1 Poś, nie był zobowiązany do przekazania nadwyżki z tytułu dochodów uzyskanych z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska. Dochody z tytułu ww. opłat i kar nie przekraczały 10-krotności średniej krajowej dochodów z roku poprzedniego przypadającej na jednego mieszkańca.

(Dowód: akta kontroli str. 101)

3.4. W badanym okresie Urząd finansował zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej w formie dotacji celowej, udzielonej w trybie określonym w art. 403 ust. 4-6 Poś, tj. na podstawie uchwały Rady Gminy w Wałczu

¹⁰ W układzie określonym w sprawozdaniach z gospodarowania dochodami budżetu gminy pochodzącymi z opłat i kar środowiskowych przeznaczonymi na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej OS-4g

¹¹ Odpowiednio: 409.996,91 zł. na budowę sieci wodociągowej na odcinku Witankowo – Czapla – Wiesiółka oraz części wsi Zdbic oraz 101.526,78 zł. na budowę sieci wodociągowej z przyłączami Dobrogoszcz – Jarogniewie.

¹² Dz. U. z 2013 r. , poz. 907 ze zm.

¹³ Zwana dalej „SIWZ”.

Nr V/19/2011 z dnia 24 lutego 2011 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej z budżetu Gminy Wałcz na finansowanie i dofinansowanie kosztów budowy oczyszczalni ścieków¹⁴. Ww. uchwała była zgodna z art. 403 ust. 5 Poś.

W badanym okresie, Urząd zawarł 168 umów o udzielenie dotacji celowej na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków (odpowiednio: 63 w 2011 r., 54 w 2012 r. i 51 w 2013 r.). Badaniem objęto 10 postępowań, z tego: 4 w 2011 r., 3 w 2012 r. i 3 w 2013 r. Wszystkie badane umowy o udzielenie dotacji zostały zawarte zgodnie z ww. uchwałą oraz z art. 250 upf. Dotacje zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 225–239)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

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

Opis stanu
faktycznego

W latach 2011–2013 do Urzędu wpłynęło łącznie 550 wniosków o usunięcie drzew lub krzewów (odpowiednio: 165 w 2011 r., 186 w 2012 r. i 199 w 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 240–241, 242.)

Objęte badaniem 30 losowo wybranych wniosków (po 10 z każdego roku) zawierało elementy określone w art. 83 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 243–248)

W badanym okresie Wójt wydał łącznie 378 decyzji zezwalających na usunięcie drzew i krzewów, na podstawie art. 86 Uop, z tego: 112 w 2011 r., 121 w 2012 r. i 145 w 2013 r. W latach 2011-2012 Wójt wydał 9 decyzji odmownych (odpowiednio: 5 w 2011 r. i 4 w 2012 r.). W pozostałych 163 sprawach Wójt udzielił odpowiedzi stronom, że na usunięcie drzew i krzewów w wieku do 10 lat nie jest wymagane zezwolenie.

Objętych badaniem 30 zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów, zostało wydanych stosownie do przepisów określonych w Uop oraz zgodnie z wymogami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 240–242)

W latach 2011–2013 Urząd występował z wnioskami do Starosty Wałeckiego o uzyskanie zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów, w odniesieniu do nieruchomości, będących własnością Gminy. W 2011 r. złożone zostały i pozytywnie załatwione 24 wnioski, w 2012 r. - 29 i w 2013 r. - 13.

(Dowód: akta kontroli str. 240-242)

W latach 2011-2013 Wójt nie umarzał, na podstawie art. 84 ust. 5 Uop, należności z tytułu ustalonej opłaty za usunięcie drzew lub krzewów.

(Dowód: kontroli str. 240– 242)

Ustalone
nieprawidłowości

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

¹⁴ Opublikowanej w Dz. Urz. Województwa Zachodniopomorskiego Nr 39 z 4 kwietnia 2011 r.

¹⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 627 ze zm. – zwana dalej „Uop”.

¹⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 267.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

Opis stanu faktycznego

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

W latach 2011–2013 w strukturze organizacyjnej Urzędu nie wyodrębniono komórki organizacyjnej lub stanowiska do realizacji zadań z zakresu audytu wewnętrznego.

W 2011 r. Wójt nie był zobowiązany do przeprowadzenia audytu wewnętrznego. W latach 2012-2013 kwota dochodów i wydatków ujętych w uchwałach budżetowych na te lata przekroczyła 40.000 tys. zł, obligując Wójta do przeprowadzenia audytu wewnętrznego, na podstawie art. 274 ust. 3 ufp.

(Dowód: kontroli str. 6-11, 28-42)

Sposób organizacji i zasady wykonywania kontroli zarządczej zostały określone zarządzeniem Wójta Gminy Walcz nr 69/2009 z dnia 31.12.2009 r. w sprawie określenia regulaminu kontroli zarządczej w Urzędzie Gminy Walcz.

Obowiązujący w Urzędzie system kontroli zarządczej obejmował m.in. analizę ryzyka związaną z funkcjonowaniem poszczególnych komórek i jednostek organizacyjnych Gminy, w tym m.in.: samokontrolę, kontrolę funkcjonalną i kontrolę instytucjonalną.

(dowód :akta kontroli str. 255-261)

Ustalone nieprawidłowości

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

W latach 2012-2013 w Urzędzie nie przeprowadzono audytu wewnętrznego, co stanowiło naruszenie art. 274 ust. 3 w związku z art. 276 ufp.

(Dowód: kontroli str. 28-32, 38-42, 263)

Przepis art. 274 ust. 3 ufp stanowi, że audyt wewnętrzny prowadzi się w jednostkach samorządu terytorialnego, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczyła wysokość 40.000 tys. zł. Zgodnie z art. 276 ufp w jednostce samorządu terytorialnego zadania przypisane kierownikowi jednostki związane z audytem wewnętrznym wykonują odpowiednio: wójt, burmistrz, prezydent miasta, przewodniczący zarządu jednostki samorządu terytorialnego.

Krystyna Światowa – Sekretarz Gminy wyjaśniła: *w strukturze organizacyjnej nie wyodrębniono komórki organizacyjnej lub stanowiska do realizacji zadań z zakresu audytu wewnętrznego i nie przeprowadzono audytu wewnętrznego, ponieważ zwracając się z prośbą o przedstawienie oferty przeprowadzenia audytu w Urzędzie Gminy Walcz nie otrzymaliśmy oferty spełniającej nasze oczekiwania.*

(Dowód: kontroli str. 263,-270)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

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 Kontroli¹⁷, wnosi o:

przeprowadzanie audyty wewnętrznego, stosowanie do wymogów art. 274 ust. 3 ufp.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Wójta Gminy Wałcz, 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 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 28 kwietnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Kontroler

Jarosław Tarasewicz
Starszy inspektor kontroli państwowej

Dyrektor

¹⁷ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm. – zwana dalej „ustawą o NIK”.