Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Wrocław, dnia 30 lipca 2009 r.

Pan
Andrzej Grzmielewicz
Burmistrz
Miasta i Gminy Bogatynia

LWR-410-12-4/2009
P/09/153

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1], zwanej dalej „ustawą o NIK", Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu przeprowadziła kontrolę Urzędu Miasta i Gminy w Bogatyni (zwanego dalej „Urzędem"), w zakresie gromadzenia i wykorzystywania w latach 2007-2008 środków gminnego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w podpisanym przez Pana Burmistrza protokóle kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie gromadzenie przez Urząd i gospodarowanie w latach 2007-2008 środkami gminnego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (GFOŚiGW), mimo stwierdzonych nieprawidłowości nie mających zasadniczego wpływu na kontrolowaną działalność.

1. Stosownie do przepisów art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych[2] oraz art. 403 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska[3] Urząd utworzył odrębny rachunek bankowy do gromadzenia przychodów oraz realizacji wydatków GFOŚiGW.

[1] Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.
[2] Dz.U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 ze zm.
[3] Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.

ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław
tel.: (0-71) 343 11 36, fax: (0-71) 342 87 77, e-mail: LWR@nik.gov.pl

2. Proces planowania przychodów i wydatków GFOŚiGW odbiegał od obowiązujących standardów. Przede wszystkim Burmistrz Miasta i Gminy Bogatynia nie wywiązał się z obowiązku nałożonego przepisem art. 181 ust. 1 ustawy o finansach publicznych przedstawienia Radzie Gminy i Miasta w Bogatyni do 15 listopada 2006 r. oraz 2007 r. projektów uchwał budżetowych, zawierających plany przychodów i wydatków GFOŚiGW, odpowiednio na 2007 r. oraz 2008 r. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, zaniechania tego obowiązku nie usprawiedliwiają okoliczności zgłoszone przez Pana Burmistrza w wyjaśnieniach złożonych w przedmiotowej sprawie do protokołu kontroli, w szczególności wybory do rad gmin i burmistrzów w 2006 r. Przepisy ustawy o finansach publicznych nie zwalniają bowiem z tych obowiązków osoby pełniącej funkcję burmistrza w końcowym okresie kadencji. Tym samym zaprzysiężenie Pana na Burmistrza Miasta i Gminy Bogatynia po 15 listopada 2006 r. nie usprawiedliwiało osoby pełniącej poprzednio funkcję Burmistrza z nie przedstawienia projektu uchwały budżetowej organowi stanowiącemu Miasta i Gminy.

Rada Gminy i Miasta w Bogatyni nie podjęła uchwał budżetowych na 2007 r. oraz na 2008 r. przed dniem 15 stycznia, odpowiednio 2007 r. oraz 2008 r. Pan Burmistrz nie miał zatem możliwości przedstawienia do zatwierdzenia w tym terminie Radzie Gminy i Miasta w Bogatyni, opartych na obowiązujących planach zestawień przychodów i wydatków GFOŚiGW o jakich mowa w art. 420 ustawy Prawo ochrony środowiska. W tym stanie rzeczy, przedmiotowe zestawienia zostały włączone, wraz z planem, do uchwał budżetowych z dnia 12 lutego 2007 r. (na 2007 r.) oraz z dnia 31 stycznia 2008 r. (na 2008 r.). Nadmienić również należy, iż w wymienionych projektach planów przychodów i wydatków oraz uszczegóławiających je zestawieniach, prognozy przychodów znacząco odbiegały od realnych wpływów. Przykładowo zaplanowane na 2007 r. przychody GFOŚiGW w wysokości 4.300,0 tys. zł, różniły się od uzyskanych faktycznie wpływów prawie o 24%. Ponadto w trakcie trwania 2008 r., w ocenie NIK nietrafnie rekomendowano Radzie Gminy i Miasta Bogatynia także dokonywanie zmian planu przychodów. W konsekwencji ustalona ostatecznie prognoza przychodów GFOŚiGW na 2008 r. w wysokości 7.471,7 tys. zł, różniła się od uzyskanych wpływów w 2008 r. o ponad 33%.

W powołanych wcześniej planach przychodów i wydatków GFOŚiGW oraz uszczegóławiających je zestawieniach włączonych do uchwał budżetowych nie uwzględniano nadwyżek przychodów GFOŚiGW podlegających odprowadzeniu na rachunek Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu na podstawie art. 404 ustawy Prawo ochrony środowiska. Tym samym – w ocenie Izby – wynikające z uchwał budżeto-

wych plany finansowe GFOŚiGW oraz zestawienia przychodów i wydatków nie odzwierciedlały możliwości finansowania zadań z tego funduszu.

3. Z opłat pobieranych w województwie dolnośląskim za korzystanie ze środowiska, Zarząd Województwa Dolnośląskiego przekazał na rachunek GFOŚiGW w Bogatyni w 2007 r. 5.653,0 tys. zł, a w 2008 r. 5.601,9 tys. zł. Wymienione kwoty, stanowiące w okresie objętym kontrolą jedyne źródło przychodów GFOŚiGW, były znacząco wyższe od średniej krajowej przychodów przypadających na jednego mieszkańca. W związku z powyższym wystąpiły okoliczności określone w art. 404 ustawy Prawo ochrony środowiska, zobowiązujące Gminę do przekazywania nadwyżki z tytułu tych przychodów do Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu. Z tego tytułu Urząd Miasta i Gminy w Bogatyni w terminie określonym powołanym przepisem odprowadził w 2007 r. 1.553,2 tys. zł (z tytułu rozliczeń za 2006 r.), a w 2008 r. – 1.425,7 tys. zł (z tytułu rozliczenia przychodów 2007 r.). Odprowadzone kwoty nadwyżek stanowiły odpowiednio 27,5% oraz 25,5% przychodów GFOŚiGW osiągniętych w roku ich odprowadzenia.

Wydatki GFOŚiGW wyniosły w 2007 r. – 4.365,7 tys. zł, a w 2008 r. – 4.810,1 tys. zł. W zdecydowanej większości przypadków środki GFOŚiGW przeznaczono na finansowanie przedsięwzięć ochrony środowiska i gospodarki wodnej, których przedmiot był zgodny z zakresem określonym w art. 406 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska. Jednakże bez podstawy prawnej, w latach 2007-2008 przeznaczono z GFOŚiGW łącznie 1,9 tys. zł na opłaty za korzystanie ze środowiska. Opłaty takie winny być przekazywane do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego ze środków innych niż GFOŚiGW.

Część wolnych środków GFOŚiGW, w tym nadwyżek przychodów do czasu ich odprowadzenia do Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, wpłacano na bankowe lokaty terminowe, co było dopuszczalne przepisami art. 4 ust. 1 pkt 10 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[4]. W wyniku tych lokat uzyskano na rzecz budżetu Miasta i Gminy w Bogatyni w 2007 r. – 77,1 tys. zł, a w 2008 r. – 58,6 tys. zł. Wolne środki GFOŚiGW w badanym okresie wykorzystywano również na przejściowe finansowanie zobowiązań budżetu Miasta i Gminy w Bogatyni, co w ocenie Najwyższej Izby Kontroli było nielegalne. Takie przejściowe finansowanie ze środków gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej zadań nie związanych z ochroną środowiska i gospodarką wodną, wykluczają bowiem powołane wcześniej przepisy art. 406 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska. W badanych latach odnotowano 30 przypadków zaanga-

[4] Dz.U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539 ze zm.

żowania środków GFOŚiGW w finansowanie zobowiązań budżetu Miasta i Gminy w Bogatyni w łącznej kwocie 17.390 tys. zł (w 2007 r. 9.450 tys. zł, a w 2008 r. 7.940 tys. zł). Zaangażowane w wymienionej wysokości środki, traktowane przez Urząd jako swoiste pożyczki na rzecz budżetu, zwracano na rachunek GFOŚiGW po upływie od 1 do 88 dni od chwili ich przekazania na finansowanie zobowiązań budżetu.

4. W trakcie kontroli sprawdzono 24 zamówienia robót lub usług służących ochronie środowiska albo gospodarce wodnej, finansowane bądź dofinansowywane w latach 2007-2008 środkami GFOŚiGW kwotą 8.363,4 tys. zł. Z wyłączeniem przypadków, w których nie miały zastosowania przepisy ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych[5] (z uwagi na wartość zamówień poniżej 14 tys. euro lub powierzenia zadań z zakresu gospodarki komunalnej samorządowej spółce kapitałowej) pozostałe zamówienia dokonane zostały z dochowaniem przepisów tej ustawy. Do przebiegu jednego z postępowań Izba zgłasza uwagi ze względu na niezachowanie zasad gospodarności Dotyczy to przetargu nieograniczonego na opracowanie koncepcji projektowej rozwoju gospodarki wodno-ściekowej Gminy Bogatynia, w którym jedynym kryterium wyboru oferty była zaoferowana cena. W postępowaniu o wyłonienie wykonawcy tego zamówienia oferta z najniższą ceną została odrzucona, jako nie odpowiadająca specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Przedstawiono w niej termin wykonania zamówienia w sposób identyczny jak w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, tj. w przedziale od 180 do 210 dni, zamiast konkretnej liczby dni realizacji z tego przedziału, co wynikało z załączonego do specyfikacji projektu umowy. W tym stanie rzeczy Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje, iż oferta z najniższą ceną nie odpowiadała treści istotnych warunków zamówienia, przez co stosownie do przepisów art. 89 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych mogła być odrzucona. Zachowując jednakże zasady gospodarności, w związku z przedstawionymi okolicznościami, w ocenie Izby, zamawiający powinien wystąpić do oferenta o wyjaśnienie sprawy terminu na podstawie art. 87 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli mogłoby to realnie wpłynąć na wynik postępowania. Nie wykorzystując tej możliwości zamawiający utracił natomiast możliwość udzielenia zamówienia za cenę niższą o 7,3 tys. zł (o 3,9%).

5. W badanym okresie na wnioski posiadaczy nieruchomości z terenu Miasta i Gminy w Bogatyni o zezwolenie na usunięcie drzew, Pan Burmistrz wydał 86 decyzji udzielających takiego zezwolenia. W 84 przypadkach zezwolenia dotyczyły drzew, za usunięcie

---

[5] Dz.U z 2007 r. Nr 223, poz.1655 ze zm.

których przepisy art. 86 ust. 1 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody[6] nie przewidywały pobrania opłat. W pozostałych natomiast 2 przypadkach decyzje ustalały opłaty, których wysokość została zakwestionowana przez wnioskodawców. W wyniku odwołań od tych decyzji, Samorządowe Kolegium Odwoławcze zmieniło wysokość opłat, decyzją z 15 listopada 2007 r. do kwoty 1.338,1 tys. zł, a decyzją 29 września 2008 r. do kwoty 1.750,1 tys. zł. Jednakże w związku z zaskarżeniem obu tych decyzji do Naczelnego Sądu Administracyjnego, Samorządowe Kolegium Odwoławcze wstrzymało ich wykonanie.

6. Podczas kontroli sprawdzono terminowość 10 z wymienionych w poprzednim punkcie 86 postępowań w sprawach o zezwolenie na usunięcie drzew. Ustalono, iż w 8 sprawdzonych postępowaniach niedotrzymano miesięcznego terminu określonego organom administracji publicznej na załatwienie spraw wymagających postępowania wyjaśniającego (przepisem art. 35 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego[7]), w tym w 3 o więcej niż o 30 dni. W żadnym z tych przypadków, nie dopełniono przy tym obowiązku zawiadamiania wnioskodawców o niezałatwieniu sprawy w terminie (wynikającego z art. 36 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego), tym samym nie przedstawiono wnioskodawcom przyczyn zwłoki i nie wskazano im nowego terminu załatwienia sprawy.

7. Pomimo zasygnalizowanego w pkt 5 wstrzymania wykonania decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w sprawie zezwolenia na usunięcie drzew i ustalających z tego tytułu opłaty, kontroler NIK ustalił, że wnioskodawca do czasu kontroli usunął znaczną część drzew objętych tymi decyzjami. Wystąpiły zatem okoliczności określone w art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody, przewidujące wymierzenie administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzew bez wymaganego zezwolenia (tożsame z usunięciem drzew objętych wstrzymanymi decyzjami). Pan Burmistrz poinformowany o powyższym przez kontrolera NIK, jeszcze podczas trwania kontroli spowodował wszczęcie w tej sprawie postępowania. Z tytułu tych kar potencjalne wpływy na GFOŚiGW zostały oszacowane przez Urząd na 6.372,4 tys. zł.

8. Wymienione w pkt 5 niniejszego wystąpienia opłaty ustalone decyzjami Samorządowego Kolegium Odwoławczego z 15 listopada 2007 r. (1.338,1 tys. zł) oraz z 29 września 2008 r. (1.750,1 tys. zł) nie zostały ujęte w księgach rachunkowych Urzędu, nawet w ewidencji pozabilansowej.

---

[6] Dz.U. z 2004 r. Nr 92, poz. 880 ze zm.
[7] Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.)

Przedstawiając Panu Burmistrzowi powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli, wnosi o:

1. Bardziej wnikliwe analizowanie potencjalnych przychodów GFOŚiGW celem trafniejszego prognozowania projektów planów przychodów, tym samym finansowania bądź dofinansowania zadań służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej.
2. Terminowe przedstawianie Radzie Gminy i Miasta w Bogatyni:
   - projektu uchwały budżetowej zawierającej plan przychodów i wydatków GFOŚiGW,
   - opartego na obowiązującym planie zestawienia przychodów i wydatków, celem zatwierdzenia.
3. Dokonanie zwrotu wydatkowanych bez podstawy prawnej środków GFOŚiGW w łącznej kwocie 1,9 tys. zł (na opłaty za korzystanie ze środowiska).
4. Zaprzestanie przejściowego finansowania środkami GFOŚiGW zobowiązań podlegających finansowaniu z budżetu Miasta i Gminy w Bogatyni (udzielania z GFOŚiGW pożyczek na rzecz budżetu).
5. Podjęcie działań zapewniających terminowe załatwianie spraw o wydanie zezwoleń na usunięcie drzew, a w przypadku niezałatwienia sprawy w terminie zawiadamianie o tym wnioskodawców, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy.
6. Objęcie ewidencją księgową należności ustalanych decyzjami zezwalającymi na usunięcie drzew.
7. Poinformowanie Delegatury NIK we Wrocławiu o wynikach wszczętego w trakcie kontroli postępowania w sprawie usunięcia drzew bez wymaganego zezwolenia (tożsamego z usunięciem drzew objętych wstrzymanymi decyzjami).

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza, w terminie 30 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.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury we Wrocławiu, 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 którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu
mgr Andrzej Janusz Myrta