



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO – 4101-17-03/2012

P/12/138

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź

T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90

llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/138 – Usuwanie drzew z terenu nieruchomości gminnych i zagospodarowanie pozyskiwanego drewna, w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 30 września 2012 r.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Lech Popławski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr 83962 z dnia 15 października 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1)

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Skierniewice, ul. Rynek 1 /kod 96 – 100 Skierniewice/, Regon 000524306, zwany „Urzędem”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Leszek Trębski, Prezydent Miasta Skierniewice od dnia 1 grudnia 2006 r.

(dowód: akta kontroli str. 2 – 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności



Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki, w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Na powyższą ocenę wpłynęły stwierdzone w toku kontroli, następujące nieprawidłowości:

1. Brak zasad zagospodarowania drewna pozyskiwanego w wyniku wycinki drzew z nieruchomości będących własnością Gminy Miasta Skierniewice, zwanej „Gminą”, w związku z realizacją inwestycji i remontów. W szczególności dotyczyło to: braku wyceny wartości drewna, braku opisu sposobu zagospodarowania drewna w dokumentacji inwestycji i remontów, braku ewidencji pozyskanego drewna i udokumentowanego jego rozliczenia. Przyczyną tych nieprawidłowości, w ocenie NIK, był brak opracowania wewnętrznych zasad (procedur) sprzedaży składników mienia ruchomego Gminy, w tym drewna.
2. Wnioski Gminy o wydanie zezwoleń na usuwanie drzew, nie spełniały wszystkich wymogów określonych w art. 83 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody², zwanej „ustawą o ochronie przyrody”. Powyższe wnioski rozpatrywał Prezydent Miasta Skierniewice będąc jednocześnie organem wykonawczym Gminy, wydając decyzje zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów z terenu nieruchomości będących własnością Gminy, zamiast wystąpić do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Skierniewicach, zwanego „SKO”, o wyłączenie i wyznaczenie innego organu.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2009 r., Nr 151, poz. 1220 ze zm.

3. Nie wykonano w wyznaczonym terminie nasadzenia zastępczego drzew, wynikającego z nakazów 2 decyzji zezwoleń na usuwanie drzew, zgodnie z art. 83 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody.
4. Nierzetelnie sporządzono w części sprawozdania statystyczne o symbolu SG-01 za 2010 r. i 2011 r.
5. Wydano jedno zezwolenie na usunięcie drzew w obrębie pasa drogowego, przed uzyskaniem postanowienia o uzgodnieniu z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Łodzi.
6. Nie obsadzono stanowiska audytora wewnętrznego.
7. Nie wprowadzono instrumentów kontroli zarządczej, zgodnie z zarządzeniem Prezydenta Miasta Skierniewice Nr 68/10 z dnia 1 lipca 2010 r., w badanym przedmiocie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego.

1. Sporządzanie wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew.

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu, sprawy wydawania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów, prowadził Wydział Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu, zwany „Wydziałem GKiOŚ”. Z treści decyzji zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów udostępnionych przez Wydział GKiOŚ wynika, że w badanym okresie z terenu miasta Skierniewice usunięto ogółem 5.917 drzew (krzewy pominięto), w tym 921 drzew z terenu nieruchomości będących własnością Gminy (15,6%).

Spośród usuniętych drzew z nieruchomości Gminy, 406 drzew usunięto w wyniku realizacji 14 zadań inwestycyjnych (10 inwestycji drogowych, 2 budynki: przedszkole, sala gimnastyczna i 2 budowle: boisko, zagospodarowanie terenu) oraz remontów. Dodatkowo usunięto 80 drzew, w wyniku 3 inwestycji drogowych, realizowanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych³, w odniesieniu do których nie stosuje się przepisów ustawy o ochronie przyrody, (nie obowiązywało uzyskanie zezwoleń na usunięcie drzew).

Wynika stąd, że w badanym okresie z nieruchomości Gminy usunięto ogółem 1.001 drzew, w tym 486 z powodu realizowanych inwestycji i remontów.

(dowód: akta kontroli str. 6 – 35, 36, 110 – 112, 167 – 168)

W zakresie ilości usuwanych drzew, stwierdzono niezgodność danych zawartych w rocznych sprawozdaniach SG-01 „Dział 3. Tereny zieleni w miastach i wsiach”, za 2010 r. i 2011 r., ze stanem faktycznym. Wg sprawozdań, ubytki te wyniosły: 387 drzew w 2010 r. i 50 drzew w 2011 r., natomiast usunięto: 2.600 drzew w 2010 r. i 1.851 drzew w 2011 r. (wg wydanych decyzji zezwoleń na usunięcie drzew).

(dowód: akta kontroli str. 37 – 40, 36, 273 – 274)

³ Dz.U. z 2008 r., Nr 193, poz. 1194 ze zm.

Ustalono, że w związku z inwestycjami i remontami na nieruchomościach będących własnością Gminy, komórki organizacyjne Urzędu oraz jednostki organizacyjne Gminy, w badanym okresie złożyły 25 wniosków o wydanie zezwoleń na usunięcie ogółem 446 drzew.

W wyniku analizy wniosków o wydanie zezwoleń na usunięcie drzew, na podstawie próby 10 wybranych do sprawdzenia spraw realizowanych w badanym okresie inwestycji (wybrano inwestycje, gdzie wystąpiła konieczność usunięcia największej liczby drzew) ustalono, że wszystkie 10 wniosków, nie spełniało wszystkich wymagań art. 83 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody (były braki w różnym zakresie: tytułu prawnego władania nieruchomością, terminu zamierzonego usunięcia drzew, rysunku lub mapy określającej usytuowanie drzew, podanie nazwy rodzajowej drzew zamiast wymaganej nazwy gatunku drzew). Złożone wnioski (przez Zastępcę Prezydenta Miasta, Sekretarza Miasta, naczelników wydziałów Urzędu i kierownika jednostki organizacyjnej Gminy), co do liczby usuwanych drzew wymagających zezwoleń, były zgodne z dokumentacją realizowanych inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 41 – 44, 45 – 104)

W badanym okresie wszystkie wnioski o wydanie zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów z terenu nieruchomości będących własnością Gminy, kierowane były do Prezydenta Miasta Skierniewice. Sprawy te, zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu, załatwiał Wydział GKiOŚ. W badanym okresie Prezydent Miasta Skierniewice nie wystąpił do SKO, o wyznaczenie innego organu (starosty), niezależnego od Gminy, do załatwiania spraw (wniosków) dot. zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów z terenu nieruchomości będących własnością Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 6 – 35, 41 – 42, 45 – 104)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Roczne sprawozdania SG-01 za 2010 r. i 2011 r., w części były nierzetelne. Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału GKiOŚ wynika, że błędy w sprawozdaniach, spowodowane zostały nieprawidłową interpretacją objaśnień do formularza sprawozdawczego SG-01. Odpowiedzialność za powyższą nieprawidłowość ponosi Naczelnik Wydziału GKiOŚ.

(dowód: akta kontroli str. 37 – 40, 273 – 274)

2. Wnioski o wydanie zezwoleń na usunięcie drzew, nie spełniały wszystkich wymagań art. 83 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody. Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału GKiOŚ wynika, że powyższe uchybienia spowodowane zostały dużym nawalem pracy. Odpowiedzialność za powyższą nieprawidłowość ponosi Naczelnik Wydziału GKiOŚ.

(dowód: akta kontroli str. 43 – 44, 273 – 274)

3. Nie wystąpiono do SKO, o wyznaczenie innego organu (starosty), niezależnego od Gminy, do załatwiania spraw (wniosków) dot. zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów z terenu nieruchomości będących własnością Gminy, w związku z art. 24 § 3, art. 26 § 3 i art. 25 ustawy z dnia 14

czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴, zwany „Kpa”. W ocenie NIK, dokonując wykładni art. 90 ustawy o ochronie przyrody, należy zwrócić uwagę, że wolą ustawodawcy było wyłączenie kompetencji organów wykonawczych gmin (wójta, burmistrza, prezydenta) od podejmowania decyzji w zakresie wydawania zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów na nieruchomościach będących własnością gminy. Rolę organu prowadzącego postępowanie w tego rodzaju sprawach ustawodawca powierzył innemu, odrębnemu od gmin organowi – staroście. Chodziło więc o to, aby organ wykonawczy gminy nie rozstrzygał we własnych sprawach, w których gmina jest stroną z racji tego, że jest właścicielem nieruchomości będącej przedmiotem postępowania. Prezydent miasta na prawach powiatu sprawujący dodatkowo funkcję starosty, nie może występować w imieniu gminy jako strony i jednocześnie, jako organ rozpoznający sprawę w tym samym przedmiocie. Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału GKiOŚ m.in. wynika, że brzmienie art. 90 ustawy o ochronie przyrody, w jednoznaczny sposób nie wyłącza starosty grodzkiego z możliwości wydawania decyzji dotyczących nieruchomości Gminy. Jednak w Jego ocenie, dla pełnej jasności spraw oraz uniknięcia niejednoznacznych sytuacji, decyzje takie powinien wydawać inny organ. Analogiczne wyjaśnienia złożyli Sekretarz Miasta Skierniewice (m.in. nadzorujący Wydział GKiOŚ) oraz Prezydent Miasta Skierniewice, dot. nieprecyzyjnej regulacji art. 90 ustawy o ochronie przyrody, z tym, że Sekretarz Miasta przedstawił oczekiwanie, że ww. przepis zostanie jednoznacznie doprecyzowany, aby uniknąć wszelkich wątpliwości w tym zakresie. Natomiast Prezydent Miasta oświadczył, że zastosuje się do wskazanej interpretacji art. 90 ustawy o ochronie przyrody.

(dowód: akta kontroli str. 41 – 42, 273 – 274, 283 – 286)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki, w zbadanym obszarze (dotyczy pkt 1).

2. Wywiązywanie się z obowiązków ustalonych w zezwoleniach na usunięcie drzew.

2.1. Zezwolenia udzielane gminie na usuwanie drzew z terenu nieruchomości gminnych.

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie Gmina otrzymała ogółem 67 decyzji zezwoleń na usunięcie łącznie 921 drzew z terenu nieruchomości gminy, z tego: 25 zezwoleń na usunięcie 406 drzew z terenu nieruchomości zajętych pod inwestycje i remonty oraz 42 zezwolenia na usunięcie 515 drzew, dot. innych przyczyn (zagrożających bezpieczeństwu ludzi lub mienia w istniejących obiektach budowlanych lub funkcjonowaniu urządzeń, zagrożających bezpieczeństwu ruchu drogowego, z terenów zieleni komunalnej w związku z zabiegami pielęgnacyjnymi drzew).

⁴ Dz.U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.

Z analizy dokumentacji 10 wybranych do sprawdzenia spraw realizowanych w badanym okresie inwestycji (wspomnianej w pkt 1. wystąpienia pokontrolnego), m.in. wynika, że zostały wydane decyzje zezwoleń na podstawie wadliwych wniosków (nie zawierały elementów wymaganych art. 83 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody), bez wezwania wnioskodawców do ich uzupełnienia, na podstawie art. 64 § 2 Kpa.

Przed wydaniem zezwoleń, zgodnie z art. 83 ust. 2c ustawy o ochronie przyrody, przeprowadzane były oględziny w zakresie występowania w obrębie zadrzewienia gatunków chronionych. W żadnej ze sprawdzonych spraw, nie stwierdzono występowania gatunków chronionych, co wymagałoby wezwania wnioskodawcy, do występowania do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodzi, o wydanie zezwolenia na odstępstwo od danego zakazu. Protokoły oględzin podpisane były przez pracowników Wydziału GKiOŚ – jednocześnie, jako wnioskodawców oraz przedstawicieli organu wydającego zezwolenie. Przed wydaniem zezwoleń na usunięcie drzew w obrębie pasów drogowych, zezwolenia te były wydawane po uprzednim uzgodnieniu z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Łodzi, zgodnie z wymogiem art. 83 ust. 2a ustawy o ochronie przyrody, za wyjątkiem jednego przypadku (decyzję Nr GK.7635-150/10 z dnia 14 września 2010 r., wydano przed wydaniem postanowienia o uzgodnieniu, które podpisano dnia 15 września 2010 r.).

(dowód: akta kontroli str. 41 – 44, 45 – 104, 273 – 276)

W badanym okresie wszystkie decyzje zezwalające na usuwanie drzew i krzewów z terenu nieruchomości będących własnością Gminy, jako organ wydał Prezydent Miasta Skierniewice (z up. Prezydenta Miasta – Naczelnik Wydziału GKiOŚ).

Prezydent Miasta w badanym okresie, w żadnej indywidualnej sprawie, lub ogólnie w sprawach, dotyczących uzyskania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z terenu nieruchomości będących własnością Gminy, nie występował do SKO, o wyznaczenie innego organu (starosty), niezależnego od Gminy, do załatwiania spraw dot. zezwoleń na usuwanie drzew z terenu nieruchomości będących własnością Gminy, w związku z art. 24 §3, art. 26 § 3 i art. 25 Kpa.

(dowód: akta kontroli str. 41 – 42, 273 – 274, 283 – 286)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Skutkiem niewyłączenia się Prezydenta Miasta Skierniewice z postępowań wydawania decyzji zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów z nieruchomości będących własnością Gminy, były:

- udzielanie zezwoleń na usuwanie drzew pomimo, że złożone wnioski nie zawierały wszystkich danych wymaganych art. 83 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody, bez wezwania wnioskodawców do ich uzupełnienia,
- protokoły oględzin podpisane były przez pracowników Wydziału GKiOŚ – jednocześnie, jako wnioskodawców oraz przedstawicieli organu wydającego zezwolenie,
- wydanie jednego zezwolenia na usunięcie drzew w obrębie pasa drogowego, przed uzyskaniem postanowienia o uzgodnieniu z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Łodzi.

2.2. Realizacja obowiązków ustalonych w zezwoleniach na usunięcie drzew.

Opis stanu faktycznego

Z decyzji zezwoleń na usunięcie drzew z terenu nieruchomości Gminy, w tym decyzji nakładających obowiązek zastępczego nasadzenia drzew i odpowiadającym tym decyzjom protokołom odbioru nasadzenia zastępczego drzew – wynika, że nie wystąpiły przypadki powodujące konieczność uiszczenia naliczonych w decyzjach opłat za usunięte drzewa. Spośród 10 badanych spraw, w 9 decyzjach zawarte były postanowienia o nie pobieraniu opłat, na podstawie art. 86 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, a w jednej decyzji naliczono opłaty za usunięcie 12 drzew w łącznej kwocie 199.375,54 zł, z odroczeniem uiszczenia opłat na okres 3 lat (do dnia 8 marca 2015 r.).

W badanym okresie Gmina nie otrzymała decyzji, nakładającej na nią kary za usuwanie drzew bez zezwolenia.

(dowód: akta kontroli str. 105)

Spośród decyzji zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów, część decyzji nakładała obowiązek nasadzenia zastępczego drzew. W badanym okresie wydano ogółem 31 takich decyzji, nakładających obowiązek dokonania nasadzenia 374 drzew, w tym: 16 decyzji na 266 drzew, w wyniku realizacji inwestycji i remontów.

Z analizy próby 10 wybranych do sprawdzenia spraw realizowanych w badanym okresie inwestycji (wspomnianej w pkt 1. wystąpienia pokontrolnego), m.in. wynika, że na 10 decyzji na usunięcie drzew, w 7 decyzjach zobowiązano Gminę do dokonania nasadzenia zastępczego drzew w wyznaczonych terminach, z których zrealizowano 5.

(dowód: akta kontroli str. 41 – 42, 45 – 104, 240 – 253)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nie wykonano w wyznaczonym terminie nasadzenia zastępczego drzew, wynikającego z nakazów 2 decyzji zezwoleń na usuwanie drzew, zgodnie z art. 83 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody. Jak wynika z wyjaśnienia w tej sprawie pracownika Wydziału GKiOŚ (odpowiedzialnego za utrzymanie zieleni), decyzje te nie zostały wykonane, z przyczyn organizacyjnych pracy Wydziału GKiOŚ (zbyt późno dostarczono kopie tych decyzji, co spowodowało nie zaplanowania nasadzeń drzew, w zakresie finansowym oraz czasowym). Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału GKiOŚ również wynika, że nieprawidłowość ta spowodowana została przyczynami organizacyjnymi pracy Wydziału GKiOŚ. Osobą odpowiedzialną za powyższą nieprawidłowość, był Naczelnik Wydziału GKiOŚ.

(dowód: akta kontroli str. 45 – 104, 240 – 255, 273 - 274)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Ustalono, że na ogółem 67 wydanych decyzji zezwoleń w badanym okresie, w 36 decyzjach (54%) nie nałożono obowiązku nasadzenia zastępczego drzew. Decyzje zezwoleń na usunięcie drzew, w których występował taki obowiązek zobowiązywały Gminę do dokonania nasadzenia drzew na terenach komunalnych (bez wskazywania konkretnej nieruchomości). W tej sytuacji nie było uzasadnione, w ocenie NIK, że w części decyzji zrezygnowano z dokonania nasadzenia zastępczego drzew. Wprawdzie przepis art. 83 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody, nie jest bezwzględnie obowiązujący (wydanie zezwolenia, może być uzależnione... od zastąpienia innymi drzewami), to jednak intencją ustawodawcy było zrekompensowanie straty dla środowiska, jaką była konieczność usunięcia drzew. Takie możliwości posiadało Miasto Skierniewice, w odróżnieniu np. od osób fizycznych, które z powodu inwestycji na dysponowanych nieruchomościach, nie miały możliwości dokonania nasadzenia zastępczego drzew.

(dowód: akta kontroli str. 41 – 42)



Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki, w zbadanym obszarze (dotyczy pkt 2.1. – 2.2).

3. Realizacja prac związanych z usuwaniem drzew.

3.1. Wybór wykonawcy prac związanych z usuwaniem drzew.

Opis stanu
faktycznego

Z analizy 10 wybranych do sprawdzenia spraw, realizowanych w badanym okresie inwestycji na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁵ (wspomnianej w pkt 1. wystąpienia pokontrolnego), wynika, że usunięcia drzew, dokonali wykonawcy inwestycji. Wyjątek stanowiły roboty na ul. 25-lecia PRL, gdzie 4 sztuk drzew usunął Zakład Utrzymania Miasta Spółka z o.o. w Skierniewicach (spółka komunalna Miasta Skierniewice), zwany „Zakładem Utrzymania Miasta”. W przedmiarach robót, będących załącznikami do specyfikacji istotnych warunków zamówienia, w przeprowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych m.in. znajdowały się pozycje robót, jak ścinanie drzew i karczowanie pni.

Z analizy treści zawartych umów na realizację powyższych inwestycji wynika, że w umowach tych były postanowienia o karach umownych za nieterminową lub nienależytą realizację zadań oraz postanowienia dotyczące zabezpieczenia należytego wykonania przedmiotu umowy.

Ustalono, że wykonawcy powyższych inwestycji, zostali wyłonieni przez zamawiającego (Gminę) w trybie przetargów nieograniczonych, zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759 ze zm.). Natomiast zlecenia usunięcia dla Zakładu Utrzymania Miasta, o wartości zamówień poniżej 14.000 euro, zgodnie z art. 4 pkt. 8 Prawa zamówień publicznych, nie podlegały przepisom powyższej ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 106 – 109, 110 – 192)

⁵ Dz.U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623 ze zm.

Również usunięcia drzew, dokonali wykonawcy 3 inwestycji drogowych, realizowanych na podstawie decyzji zezwoleń na realizację inwestycji drogowych. Wyjątek stanowiły roboty na ul. Kap. Hali, gdzie na 17 sztuk usuniętych drzew, 3 drzewa usunął wykonawca inwestycji (tylko tyle było w przedmiarze robót), a pozostałe 14 drzew usunął Zakład Utrzymania Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 193 – 211)

Usunięcia drzew z pozostałych nieruchomości Gminy, w ramach utrzymania zieleni na terenach komunalnych, realizowane było na podstawie umów zawartych z Zakładem Utrzymania Miasta. W umowach tych były postanowienia o karach umownych za nieterminową lub nienależytą realizację usług.

(dowód: akta kontroli str. 212 – 227)

Ustalone
nieprawidłowości

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

3.2. Realizacja usuwania drzew z terenu nieruchomości objętych inwestycjami i remontami.

Opis stanu
faktycznego

Realizacja usuwania drzew z terenu nieruchomości objętymi inwestycjami i remontami przebiegała zgodnie z zawartymi umowami z wykonawcami inwestycji oraz zleceniami dla Zakładu Utrzymania Miasta, w zakresie rzeczowym i finansowym. Zostały usunięte wszystkie drzewa zaplanowane do usunięcia, w tym drzewa, które wymagały uzyskania decyzji zezwoleń. Wyjątek stanowiła budowa Przedszkola Nr 10 w Skierniewicach, którego budowa nie została zakończona. Przy tej budowie zaplanowano usunięcie 21 drzew, a do czasu niniejszej kontroli NIK, usunięto 19 drzew.

(dowód: akta kontroli str. 228, 175 – 176)

Z analizy próby 10 wybranych do sprawdzenia spraw realizowanych w badanym okresie inwestycji (wspomnianej w pkt 1. wystąpienia pokontrolnego), m.in. wynika, że łączny koszt usunięcia 263 drzew, w tym 243 drzew objętych zezwoleniami, wyniósł 18.369,46 zł (łącznie z karczowaniem), stąd średni koszt usunięcia jednego drzewa w badanej próbie wyniósł 69,85 zł.

(dowód: akta kontroli str. 236 – 237)

Ustalone
nieprawidłowości

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



Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze (dotyczy pkt 3.1. – 3.2.).

4. Sposób postępowania z drewnem pozyskiwanym z usuniętych drzew.

Opis stanu
faktycznego

W treści specyfikacji istotnych warunków zamówień realizowanych inwestycji, jak również w zleceniach w zakresie utrzymania zieleni na terenach komunalnych dla Zakładu Utrzymania Miasta, nie było postanowień zamawiającego (Gminy), co do sposobu postępowania z pozyskanym z wycinki drewnem, w tym czy pozyskane drewno staje się własnością wykonawcy inwestycji (zlecenia), czy pozostaje własnością Inwestora. Również umowy na realizację inwestycji i umowy z Zakładem Utrzymania Miasta na utrzymanie zieleni, w tym na usuwanie drzew, nie zawierały postanowień, czyją własnością staje się pozyskane drewno.

Wydziały Urzędu, które w wyniku prowadzonej działalności doprowadzały do usuwania drzew (Wydział Dróg i Komunikacji, Wydział Inwestycji Kubaturowych, Wydział GKiOŚ), w badanym okresie nie prowadziły dokumentacji dotyczącej pozyskanego drewna w ramach realizowanych zadań, np. w zakresie ilości, wartości, czy sposobu jego zagospodarowania.

(dowód: akta kontroli str. 113 – 116, 169 -171, 193 – 194, 256)

W Gminie brak było wewnętrznych zasad (procedur) sprzedaży składników mienia ruchomego, w tym drewna, wprowadzonych zarządzeniem Prezydenta Miasta lub uchwałą Rady Miasta Skierniewice.

Z ewidencji księgowej Wydziału Finansowego Urzędu wynika, że w badanym okresie, wartość pozyskanego drewna z nieruchomości Miasta wyniosła – 0,00 zł, podobnie: wartość sprzedanego drewna – 0,00 zł, wartość przekazanego drewna (w naturze) – 0,00 zł, wartość pozostałego drewna na koniec okresu – 0,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 257 – 258)

Z analizy próby 10 wybranych do sprawdzenia spraw realizowanych w badanym okresie inwestycji (wspomnianej w pkt 1. wystąpienia pokontrolnego), m.in. wynika, że łączna ilość pozyskanego drewna z usunięcia 263 drzew, wyniosła co najmniej 32,78 m³ (wyliczenia dokonano na podstawie tablic miąższości, średnicy środkowej, przyjmując zasadę, że każde drzewo to co najmniej kłoda o długości 2 m) o wartości ogółem co najmniej 3.554,13 zł (cennik Lasów Państwowych Nadleśnictwa Skierniewice, na bazie loco las – przyjęto ceny drewna opałowego).

Z powyższej próby wynika, że średnio z jednego drzewa uzyskano 0,125 m³ drewna, o średniej wartości 13,51 zł/za sztukę.

W oparciu o powyższe wyliczenia oraz dane dot. ilości usuniętych drzew opisanych w pkt 1 wystąpienia pokontrolnego ustalono, że szacunkowa ilość pozyskanego drewna w badanym okresie z nieruchomości stanowiących własność Gminy, w wyniku realizowanych zadań inwestycyjnych i remontowych, wyniosła ogółem 60,75 m³ (486 sztuk drzew x 0,125 m³/sztukę), o wartości ogółem 6.565,86 zł (486 sztuk drzew x 13,51 zł/sztukę).

(dowód: akta kontroli str. 229 – 239,

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Brak wewnętrznych zasad (procedur) sprzedaży składników mienia ruchomego Gminy, w tym drewna.

Z wyjaśnień złożonych w toku kontroli przez naczelników 3 wydziałów Urzędu, które w wyniku prowadzonej działalności doprowadzały do usuwania drzew m.in. wynika, że sprawy związane z pozyskiwanym drewnem nie były przedmiotem szczególnej uwagi, dlatego w praktyce pozyskane drewno traktowane było jako odpad, który wykonawcy inwestycji i remontów (zleceń) zobowiązani byli do usunięcia z terenu komunalnego. Zachowania te wyjaśniano brakiem formalnego trybu postępowania z pozyskanym drewnem, wprowadzonego np. zarządzeniem Prezydenta Miasta, co w ocenie NIK, było przyczyną tych nieprawidłowości.

Z wyjaśnień złożonych w toku kontroli w tej sprawie przez Sekretarza Miasta oraz Prezydenta Miasta wynika, że do czasu niniejszej kontroli NIK, nie dostrzegano tego braku, m.in. z uwagi na małą skalę pozyskiwanego drewna. Jednak oświadczono, że podjęte zostaną działania w celu opracowania ogólnej zasady sprzedaży wszystkich składników mienia ruchomego, w tym drewna.

(dowód: akta kontroli str. 258, 275 – 286,



Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki, w zbadanym obszarze (dotyczy pkt 4.).

5. Funkcjonowanie audytu wewnętrznego, kontroli wewnętrznej i kontroli zarządczej oraz badanie skarg i wniosków w sprawach objętych kontrolą.

5.1. Rozpatrywanie skarg i wniosków w zakresie spraw objętych kontrolą.

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu, rejestr skarg i wniosków prowadzony był przez Wydział Organizacyjny Urzędu, który również kierował postępowaniem skargowym. W badanym okresie do Prezydenta Miasta Skierniewice wpłynęło ogółem 13 skarg, wśród których nie było skarg dotyczących usuwania drzew z nieruchomości będących własnością Gminy oraz zagospodarowania pozyskanego drewna.

(dowód: akta kontroli str. 6 – 35, 259)

Ustalone
nieprawidłowości

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

5.2. Funkcjonowanie audytu wewnętrznego i kontroli wewnętrznej w zakresie spraw objętych kontrolą.

Opis stanu faktycznego

W regulaminie organizacyjnym Urzędu uwzględnione były stanowiska audytu wewnętrznego i kontroli wewnętrznej. Z uchwał budżetowych oraz sprawozdań z wykonania budżetu Gminy, m.in. wynika, że w badanym okresie planowane i wykonane roczne dochody i wydatki przekraczały kwotę 40.000 tys. zł (planowane dochody: 2010 r. – 173.067 tys. zł, 2011 r. – 172.473 tys. zł, 2012 r. – 183.851 tys. zł, planowane wydatki: w 2010 r. – 198.591 tys. zł, w 2011 r. – 204.175 tys. zł, w 2012 r. – 199.270 tys. zł, wykonane dochody: w 2010 r. – 174.081 tys. zł, w 2011 r. – 172.826 tys. zł, a wykonane wydatki: w 2010 r. – 185.997 tys. zł, w 2011 r. – 193.433 tys. zł). W związku z powyższym, na podstawie art. 274 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶, zwanej „ustawą o finansach publicznych”, Gmina zobowiązana była do prowadzenia audytu wewnętrznego. Jednak stanowisko audytora wewnętrznego od dnia 7 maja 2007 r., do czasu zakończenia niniejszej kontroli NIK, nie zostało obsadzone, pomimo podejmowanych przez Prezydenta Miasta działań w tym zakresie (dokonywane coroczne nabory na stanowisko audytora były nieskuteczne).

Ponieważ w badanym okresie planowane i wykonane roczne dochody i wydatki przekraczały kwotę 100.000 tys. zł, zgodnie z art. 278 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, audyt wewnętrzny nie mógł być prowadzony przez usługodawcę.

Z planów i sprawozdań kontroli wewnętrznej (sprawowanej przez Inspektora ds. Kontroli z komórki Audytu i Kontroli Urzędu) oraz z protokołów kontroli wynikało, że w badanym okresie nie planowano i nie przeprowadzano kontroli, w zakresie usuwania drzew z nieruchomości Gminy oraz zagospodarowania pozyskanego drewna. Z ewidencji kontroli zewnętrznych z Wydziału Organizacyjnego Urzędu wynika, że w badanym okresie, Urząd nie był kontrolowany przez organy kontroli zewnętrznej w badanym przedmiocie.

(dowód: akta kontroli str. 6 – 35, 259 – 264)

Ustalone nieprawidłowości

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

1. Nie prowadzono audytu wewnętrznego Gminy, zgodnie z art. 274 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, z powodu nie obsadzenia stanowiska audytora wewnętrznego. Nieprawidłowość ta dotyczy okresu od 7 maja 2007 r. do czasu zakończenia niniejszej kontroli NIK. Osoba odpowiedzialna – Prezydent Miasta Skierniewice.

(dowód: akta kontroli str. 6 – 35, 259 – 264)

⁶ Dz.U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240 ze zm.

5.3. Funkcjonowanie kontroli zarządczej w zakresie spraw objętych kontrolą.

Opis stanu faktycznego

Prezydenta Miasta Skierniewice zarządzeniem Nr 68/10 z dnia 01 lipca 2010 r. ustalił organizację i zasady kontroli zarządczej w Urzędzie oraz w jednostkach organizacyjnych Gminy, zobowiązując naczelników wydziałów do skutecznej kontroli zarządczej poprzez realizację m.in. ustalonych procedur i zasad. Pomimo upływu dwóch lat od wydania ww. zarządzenia, w badanym temacie nie wprowadzono żadnego z ww. instrumentów kontroli zarządczej, czego przykładem był brak wewnętrznych zasad sprzedaży składników mienia ruchomego, w tym drewna (wymienionego w pkt 4 wystąpienia pokontrolnego).

(dowód: akta kontroli str. 265 – 272)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nie wprowadzono instrumentów kontroli zarządczej, przewidzianych w ww. zarządzeniu Prezydenta Miasta Skierniewice, w badanym przedmiocie. Zapewnienie kontroli zarządczej, zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, należało do Prezydenta Miasta Skierniewice.

(dowód: akta kontroli str. 265 – 272)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze (dotyczy pkt 5.1. – 5.3.).

IV. Uwagi i 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 Kontroli⁷, wnosi o:

1. Rzetelne sporządzanie rocznych sprawozdań statystycznych o symbolu SG-01,
2. Podjęcie działań zapewniających sporządzanie wniosków o wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów, zgodnie z wymogami art. 83 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody,
3. Występowanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Skierniewicach o wyznaczenie innego organu (starosty), niezależnego od Gminy, do załatwiania spraw dotyczących wydawania decyzji zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów z terenu nieruchomości będących własnością Gminy,

⁷ Dz. U. z 2012 r., poz.82

4. Podjęcie działań zapewniających wykonywanie w wyznaczonych terminach nasadzeń zastępczych drzew, wynikających z decyzji zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów,
5. Wprowadzenie wewnętrznych zasad (procedur) sprzedaży składników mienia ruchomego Gminy, w tym drewna,
6. Zapewnienie przeprowadzenia audytu wewnętrznego w Gminie,
7. Wprowadzenie instrumentów kontroli zarządczej (procedur, zasad), w zakresie zagadnień objętych kontrolą.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, 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 Łodzi.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

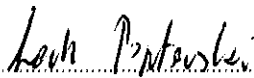
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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.

Łódź
miejscowość

,dnia 24 grudnia 2012 r.
data

Kontroler
Lech Popławski
Główny Specjalista
Kontroli Państwowej


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Z up. Dyrektora
Andrzej Cieniewski
Wicedyrektor


podpis