



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL – 4101-28-01/2012

P/12/138

Tekst wystąpienia pokontrolnego uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej podjętą w dniu 27 marca 2013 r.

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn

T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30

lol@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/12/138, LOL-4101-28-01/2012

Usuwanie drzew z terenu nieruchomości gminnych i zagospodarowanie pozyskanego drewna w latach 2010 – 2012 (do 30 września).

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie

Kontrolerzy

1. Marian Staszewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84337 z dnia 27 listopada 2012 r.
2. Hubert Sikorski, st. inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84340 z dnia 29 listopada 2012 r.

(Dowód: akta kontroli str. 1-4)

Jednostka
kontrolowana

Urząd Miasta Olsztyn, Plac Jana Pawła II 1, 10-101 Olsztyn

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Piotr Grzymowicz, Prezydent Olsztyna, od 1 marca 2009 r.

(Dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Urzędu Miasta Olsztyna („Urzędu”) w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadnia zwłaszcza:

- rzetelne sporządzanie wniosków o wydanie zezwoleń na usunięcie drzew,
- wywiązanie się z obowiązków określonych w decyzjach zezwalających na usuwanie drzew.

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła natomiast:

- niedysponowania przez Urząd danymi o liczbie usuniętych drzew w ramach inwestycji realizowanych przez Miasto Olsztyn oraz o ilości pozyskanego z nich drewna.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Sporządzanie wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew.

Opis stanu
faktycznego

- 1) Urząd sporządził i przesłał do GUS sprawozdania SG-01 Statystyka gmin - leśnictwo i ochrona środowiska za 2010 r. oraz 2011 r. W sprawozdaniach tych wskazano m.in. ubytki 2.207 drzew w 2010 r. oraz 1.435 drzew w 2011 r.

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

Urząd nie prowadził w badanym okresie ewidencji liczby drzew usuniętych z terenu nieruchomości stanowiących własność Gminy Miasto Olsztyn („Miasto”).

W latach 2010-2012 (30 września) Urząd uzyskał decyzje zezwalające na usunięcie łącznie 5.630 drzew, w tym 2.220 w 2010 r., 1.476 – w 2011 r. i 1.988 do końca trzeciego kwartału 2012 r.

(Dowód: akta kontroli str. 6-19)

W sprawozdaniach SG-01 za 2010 r. oraz 2011 r. w pozycji „ubytki drzew” nie ujęto rzeczywistej liczby usuniętych drzew, a wykazane w nich dane dotyczyły drzew, na wycinkę których Urząd posiadał zezwolenia. W sprawozdaniu SG-01 za 2010 r. nie wykazano 13 drzew, a w sprawozdaniu za 2011 r. - 41 drzew objętych ww. zezwoleniami.

Dyrektor Wydziału Środowiska w Urzędzie wyjaśnił, że dane wykazane w sprawozdaniach podano jako sumę drzew, na których usunięcie uzyskano w danym roku zezwolenie. Różnice w sprawozdaniach za rok 2010 i 2011 w stosunku do wydanych zezwoleń wynikają z błędów matematycznych. W jego ocenie, objaśnienia do sprawozdań SG-01 nie definiują pojęcia „ubytek drzewa”. Wydział Środowiska za „ubytek drzewa” przyjmuje dla celów statystycznych wydanie decyzji zezwalającej na jego usunięcie, a dział 3 sprawozdania wypełniają urzędy „na podstawie aktualnych własnych rejestrów, dokumentacji lub informacji z jednostek gospodarki komunalnej”. Dane dotyczące ubytków drzew w ciągu roku wykazywane były na podstawie decyzji zezwalających na ich usunięcie, wydanych przez Wydział Środowiska.

W ocenie NIK, sporządzanie sprawozdań SG-01 dla GUS wyłącznie w oparciu o zezwolenia na usunięcie drzew nie uwzględniało liczby ubytków drzew w danym roku.

(Dowód: akta kontroli str. 6-19)

Opis stanu
faktycznego

2) W badanym okresie Miasto realizowało 38 zadań inwestycyjnych, w ramach których konieczne było uzyskanie pozwolenia na usuwanie drzew, w tym:

- 18 zadań dotyczyło budowy i przebudowy ulic, dróg pożarowych, buspasów,
- sześć – budowy sieci wodno-kanalizacyjnych,
- cztery – budowy boisk „Orlik 2012”, budowy i uruchomienia Olsztyńskiego Parku Naukowo-Technologicznego, budowy ciągu ścieżek rowerowych, rewitalizacji obszaru Starego Miasta i Śródmieścia oraz rekultywacji terenu przemysłowego dawnej gazowni.

(Dowód: akta kontroli str. 6-19)

3) W badanym okresie Miasto realizowało jedną inwestycję (przebudowa ulicy Bałtyckiej) w ramach której konieczna była wycinka drzew niewymagających uzyskania zezwolenia. Inwestycja ta była objęta decyzją Wojewody Warmińsko-Mazurskiego („Wojewody”) ustalającą warunki lokalizacji dróg gminnych, którą wydano na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych². Zgodnie z art. 21 ust. 2 ww. ustawy, dla inwestycji drogowych nie stosuje się przepisów o ochronie przyrody w zakresie obowiązku uzyskiwania zezwoleń na usunięcie drzew oraz opłat. W imieniu Miasta inwestycję tą realizował Miejski Zarząd Dróg i Mostów, jednostka budżetowa Gminy.

(Dowód: akta kontroli str. 6-19, 44)

Ustalone
nieprawidłowości

4) W badanym okresie nie występowało do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie o wyłączenie organu (Prezydenta Olsztyna) i wyznaczenie innego organu do wydania zezwoleń na usunięcie drzew rosnących na nieruchomościach stanowiących

² Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 ze zm.

własność gminy Miasta Olsztyn, w związku z realizowanymi przez Miasto inwestycjami. Wnioski o wydanie zezwoleń na usunięcie takich drzew składane były do Dyrektora Wydziału Środowiska Urzędu, który z upoważnienia Prezydenta Olsztyna w latach 2010-2012 r. (do 30 września) wydał 44 decyzje zezwalające na usunięcie łącznie 1.335 drzew usytuowanych na nieruchomościach stanowiących własność gminy.

Prezydent wyjaśnił, iż: zapisy art. 83 ust.1 ustawy o ochronie przyrody określają generalnie, że w kategorii spraw związanych z usuwaniem drzew i krzewów ozdobnych organem właściwym do wydania zezwolenia jest wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Ustawodawca określił ponadto w art. 90, że zadania wymienione w art. 83-89 tej ustawy w zakresie w jakim wykonywane są przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, a w odniesieniu do nieruchomości gminy wykonywane są przez starostę. Prezydent miasta wykonuje jednocześnie obowiązki starosty grodzkiego na podstawie art. 92 ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym³. W przepisach nie ma jednoznacznego rozstrzygnięcia o wyłączeniu prezydenta miasta od załatwienia sprawy. Ponadto należy uwzględnić, że przy wydawaniu zezwoleń dotyczących usuwania drzew i krzewów ze względów sanitarnych, czy też z powodu kolizji z planowaną inwestycją, obowiązujące przepisy i procedury wymagają oprócz złożenia prawidłowo sformułowanego wniosku wraz z licznymi ustawowo określonymi załącznikami (m.in. inwentaryzacji i gospodarki szatą roślinną), znajomości terenu celem zweryfikowania jej prawidłowości, przeprowadzenia oględzin drzew i krzewów pod kątem potwierdzenia ich stanu zdrowotno-technicznego, kolizji z inwestycją opisaną w dokumentacji, oceny występowania gatunków chronionych w obrębie usuwanej zieleni, wykonania dokumentacji zdjęciowej. W jego ocenie przekazywanie sprawy do właściwego miejscowo samorządowego kolegium odwoławczego o wyznaczenie innego starosty do jej załatwienia w zakresie usuwania drzew i krzewów, spowodowałoby więcej błędów merytorycznych oraz znacznie wydłużyłoby proces wydawania decyzji, a w następstwie terminy rozpoczęcia inwestycji i współfinansowania ich ze środków unijnych.

(Dowód: akta kontroli str. 20-55)

W ocenie NIK, z uwagi iż wnioskami objęte są drzewa znajdujące się na nieruchomościach stanowiących własność gminy, zawsze stroną zainteresowaną rozstrzygnięciem będzie gmina, w tym przypadku Miasto Olsztyn. Prezydent miasta na prawach powiatu nie może występować w imieniu gminy i jednocześnie być organem rozpoznającym sprawę w tym samym przedmiocie. W tej sytuacji, powinien wystąpić do samorządowego kolegium odwoławczego o wyłączenie i wyznaczenie innego organu w sprawie wydania zezwolenia na usunięcie drzew rosnących na nieruchomościach będących własnością gminy, w związku z art. 24 § 3, art. 26 § 2 i 3 oraz art. 25 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴.

Opis stanu faktycznego

5) Jednostki organizacyjne Gminy oraz przedstawiciele wykonawców posiadający upoważnienia Prezydenta, złożyli w badanym okresie do Dyrektora Wydziału Środowiska w Urzędzie 43 wnioski w sprawie wydania zezwoleń na usunięcie 1.335 drzew w związku z realizowanymi 38 inwestycjami Miasta.

Analiza 15 wniosków złożonych w ramach 10 zadań inwestycyjnych (w ramach których uzyskano zgodę na usunięcie 1.166 drzew) wykazała, że 13 z nich zawierało dane wymagane art. 83 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁵. W dwóch pozostałych przypadkach Urząd, w oparciu o art. 64 § 2 Kpa wezwał wnioskodawców do uzupełnienia wniosków (art. 83 ust. 1 i 4 ustawy o ochronie przyrody), wyznaczając termin 7 dni od daty otrzymania pisma oraz informując, że nie

³ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.

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

⁵ Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm., zwanej dalej „ustawą o ochronie przyrody”

uzupełnienie wniosku w tym terminie spowoduje pozostawienie go bez rozpatrzenia. Dotyczyło to wniosków sporządzonych przez:

- Miejski Zarząd Dróg i Mostów, w związku z przebudową ul. Piłsudskiego w Olsztynie do Ostrzeszewa, który należało uzupełnić o podanie przyczyny usunięcia drzew i weryfikację złożonej dokumentacji. Wniosek został uzupełniony w terminie (dot. 58 szt. drzew).
- Działającego z upoważnienia Prezydenta wykonawcę inwestycji: „Modernizacja i rozwój zintegrowanego systemu transportu zbiorowego w Olsztynie,” który należało uzupełnić m.in. o podanie tytułu prawnego władania nieruchomością, przyczynę i termin usunięcia drzew oraz projekt nasadzeń zamiennych drzew i krzewów wraz z określeniem terminu ich wykonania. Wniosek ten nie został uzupełniony w związku z czym Urząd zawiadomił wykonawcę o pozostawieniu sprawy bez rozpatrzenia. Wykonawca po złożeniu nowego i kompletnego wniosku uzyskał zezwolenie na usunięcie 31 szt. drzew w ramach ww. inwestycji.

(Dowód: akta kontroli str. 10-12, 63-76, 110-111)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości działania Urzędu w badanym zakresie.

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

2.1. Zezwolenia udzielone Gminie Miasto Olsztyn na usuwanie drzew z terenu nieruchomości gminnych.

Opis stanu faktycznego

1) W okresie objętym kontrolą Urząd w związku z realizacją 38 inwestycji gminnych uzyskał 44 decyzje, w których zezwolono na usunięcie 1.335 drzew z terenów nieruchomości stanowiących własność gminy. We wszystkich przypadkach organem wydającym ww. zezwolenia był działający z upoważnienia Prezydenta Dyrektor Wydziału Środowiska w Urzędzie.

Analiza 14 zezwoleń dotyczących usunięcia łącznie 1.166 drzew w związku z realizacją 10 inwestycji wykazała, że:

- wszystkie decyzje były zgodne ze złożonymi wnioskami co do liczby drzew, gatunków oraz terminów usunięcia i zostały one wydane po przeprowadzeniu oględzin drzew przeznaczonych do wycinki, potwierdzających konieczność ich usunięcia,
- w 12 decyzjach nakazano wykonanie nasadzeń zastępczych 1.478 drzew, a w pozostałych dwóch nie nałożono takiego obowiązku,
- w sześciu decyzjach dotyczących usunięcia 731 drzew naliczono opłaty w kwocie 5.139.662 zł i odroczone płatność na trzy lata pod warunkiem dokonania nasadzeń zastępczych,
- w jednej decyzji dotyczącej zgody na usunięcie 27 drzew naliczono opłatę w kwocie 52.312 zł ustalając jej płatność w terminie do 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna,
- w siedmiu decyzjach zezwalających na usunięcie 408 drzew (w tym 316 w związku z przebudową dróg publicznych, 17 szt. z uwagi na zagrożenie funkcjonowania urządzeń i 75 szt. z terenów zieleni komunalnej) odstąpiono od pobrania opłaty (bez określenia jej wysokości) na podstawie art. 86 ust. 1 pkt 4, 6, 8 i 9 ustawy o ochronie przyrody.

(Dowód: akta kontroli str. 56-89)

2.2. Realizacja obowiązków ustalonych w zezwoleniach na usunięcie drzew.

1) Spośród 10 badanych inwestycji, w jednym przypadku dotyczącym zgody na wycinkę 27 drzew wnioskodawca (Gmina Miasto Olsztyn reprezentowana przez Dyrektora Wydziału Inwestycji Miejskich) został zobowiązany do wniesienia na konto Urzędu Miasta opłaty 52.312 zł w terminie do 14 dni od daty uprawomocnienia się decyzji z 5.03.2010 r. Opłata ta została wniesiona przed upływem ww. terminu.

(Dowód: akta kontroli str. 58-89)

2) W latach 2010 – 2012 (do 30 września) na Gminę Miasto Olsztyn nie nałożono kar za usuwanie drzew bez zezwolenia.

(Dowód: akta kontroli str.63-76, 90)

3) W 12 decyzjach (spośród 14 analizowanych zezwoleń na wycinkę drzew), nakazano wykonanie nasadzeń zastępczych 1.478 drzew, z tego w siedmiu przypadkach (do dnia 30 września 2012 r.) nie minął termin ich wykonania, a w pozostałych pięciu nasadzenia (562 drzew) zostały wykonane w terminie i zakresie wynikającym z decyzji, co potwierdzono protokołami oględzin i dokumentacją fotograficzną.

Przeprowadzone w toku kontroli NIK oględziny trzech losowo wybranych nasadzeń związanych z:

- przebudową ul. Piłsudskiego do Ostrzeszewa,
- budową ciągów pieszo-rowerowych wokół Jeziora Długiego,
- odbudową ul. Jagiellońskiej,

wykazały, że wykonano je zgodnie z dokumentacją załączoną do decyzji zezwalających na wycinkę drzew. Wszystkie drzewa zabezpieczono palikami.

(Dowód: akta kontroli str. 63-76, 91-109)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Urzędu w zakresie wywiązywanie się z obowiązków ustalonych w zezwoleniach na usunięcie drzew.

3. Realizacja prac związanych z usuwaniem drzew.

3.1. Wybór wykonawcy prac związanych z usuwaniem drzew.

1) Prace polegające na usunięciu w ramach realizowanych przez Miasto zadań inwestycyjnych drzew i krzewów były częścią tych zadań. Zostały one uwzględnione w dokumentacji budowlanej (projekty, przedmiary robót, kosztorysy) poszczególnych inwestycji.

(Dowód: akta kontroli str. 63-76, 91-109)

2) Analiza dziesięciu postępowań przeprowadzonych przez Wydział Zamówień Publicznych Urzędu o udzielenie zamówienia publicznego na realizację inwestycji w ramach których uzyskano pozwolenia na usunięcie największej liczby drzew (łącznie 950 sztuk) wykazała, że:

- w dziewięciu postępowaniach wycinka drzew należała do zadań objętych kontraktem na wykonanie całości inwestycji;
- w jednym przypadku dotyczącym inwestycji „Budowa kanalizacji sanitarnej i deszczowej ul. Borowa (...)”, ze względu na zbliżający się okres lęgowy ptaków, z postępowania przetargowego wyłączono usługę wykonania wycinki i nasadzeń drzew. Wykonawca tej usługi (o wartości poniżej 14.000 Euro) został wybrany w trybie zapytania ofertowego;
- w czterech postępowaniach, dokumentacja przetargowa (załączniki do SIWZ) zawierała informację, że drewno pozyskane z wycinki jest własnością właściciela terenu lub Zarządu Zieleni Miejskiej („ZZM”).

Badane postępowania przetargowe zostały przeprowadzone w trybach zgodnych z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶, tj.: dziewięć z nich w trybie przetargu nieograniczonego i jedno w trybie przetargu ograniczonego. W umowach zawartych z wykonawcami interesy inwestora zabezpieczono m.in. poprzez zapisy o karach umownych za opóźnienia w wykonaniu robót, za opóźnienia w usunięciu wad stwierdzonych przy odbiorze końcowym robót lub odstąpienia od umowy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy. Wysokość kar określano procentowo od kwoty wynagrodzenia za kontrakt na wykonanie całości inwestycji.

(Dowód: akta kontroli str. 112-140)

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

Opis stanu faktycznego

1) Badanie dokumentacji z realizacji trzech inwestycji, w ramach których wykonawcy na podstawie zawartych umów zobowiązani byli do usunięcia 70 drzew objętych zezwoleniami, w tym: 25 drzew w ramach rekultywacji terenu przemysłowego dawnej gazowni, 28 - rewitalizacji terenów powojennych przy ul. Jagiellońskiej, 17 - budowy tymczasowej ulicy Wąwozowej wykazało, że:

- Wycinka drzew była elementem przygotowawczym realizowanych inwestycji.
- Protokoły odbioru robót dotyczyły odbioru ogółu prac budowlanych, bez określenia prac związanych z usuwaniem drzew.
- W jednym przypadku (rekultywacja terenu dawnej gazowni), w protokole częściowym odbioru wykonanych prac z 12 sierpnia 2011 r., wymieniono m.in. karczowanie 65 drzew i krzewów na obszarze 0,1132 ha.

(Dowód: akta kontroli str. 141-176)

Nadzór nad wycinką drzew ze strony inwestora, na podstawie pisemnego polecenia Prezydenta, sprawował pracownik ZZM - Jednostki budżetowej Miasta.

Pełniący obowiązki Dyrektora ww. jednostki podał, że ZZM sprawując nadzór w ramach ww. inwestycji dysponował kopią decyzji zezwalającej na ich wycinkę.

Z przyjętego z ww. inwestycji surowca drzewnego, ZZM uzyskał 71 metrów przestrzennych drewna opałowego, które sprzedał za łączną kwotę 4.438 zł.

(Dowód: akta kontroli str. 177, 184-185)

2) W ośmiu badanych inwestycjach (spośród 10 w ramach których uzyskano zezwolenia na usunięcie największej liczby drzew) o łącznej wartości 24.479 tys. zł koszt usunięcia drzew wyniósł 134.6 tys. zł netto. W dwóch przypadkach koszt ten nie był możliwy do określenia, gdyż inwestycje realizowano w systemie „zaprojektuj i zbuduj” i w ofertach do przetargu podano ceny ryczałtowe za realizację całych inwestycji.

(Dowód: akta kontroli str. 178-180)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie wyboru wykonawców inwestycji, w ramach których przewidziano usunięcie drzew z terenów nieruchomości gminnych.

⁶ Dz. U. z 2010r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

4. Sposób postępowania z drewnem pozyskiwanym z usuniętych drzew.

Opis stanu faktycznego

1) W Urzędzie nie ustalono wewnętrznych procedur sprzedaży mienia ruchomego. W przypadkach zbycia mienia ruchomego zgodnie z regulaminem organizacyjnym, decyzje podejmował Prezydent Miasta lub kierownicy wydziałów Urzędu.

(Dowód: akta kontroli str. 183)

2) Sprzedaż drewna była zadaniem ZZM, jednostki budżetowej Gminy Miasto Olsztyn, określonym w statucie tej jednostki, nadanym uchwałą Rady Miasta z 8 grudnia 2009 r. Prezydent, pisemnym poleceniem z 8 marca 2010 r., zobowiązał Zarząd Zieleni Miejskiej m.in. do prowadzenia spraw związanych z wycinką drzew na gruntach Gminy i Skarbu Państwa.

Ww. polecenie nie zawierało procedur lub instrukcji dotyczących podejmowanych przez ZZM czynności i ich dokumentowania.

Pełniący obowiązki Dyrektora ZZM wyjaśnił, że w tym zakresie przy każdej wycince obecny był przedstawiciel ZZM (leśniczy), który nadzorował jej przebieg, określał przydatność drewna, wskazywał sposób cięcia oraz szacował miąższość pozyskanego drewna. Z czynności wykonanych w miejscu i w czasie usuwania drzew, leśniczy nie sporządzał żadnego dokumentu potwierdzającego ich wykonanie. Pozyskane z terenów inwestycji miejskich drewno dostarczane było na miejsce składu na terenie Lasu Miejskiego, gdzie było odebrane przez leśniczego nadzorującego wycinkę. Leśniczy wpisywał dane do roboczego skoroszytu, będącego drukiem ścisłego zarachowania, o nazwie „Rejestr odebranego drewna”. Rejestr ten zawierał dane tabelaryczne dotyczące miejsca pozyskania, gatunku drewna, jego sortymentu, wymiarów oraz nr kolejnej sztuki lub stosu przygotowanego do sprzedaży, a także datę sprzedaży i numer asygnaty. Rejestr był prowadzony oddzielnie dla dwóch leśnictw, tj. Leśnictwa Łyna i Leśnictwa Wadąg, obejmujących teren Miasta Olsztyna. Leśnictwa te prowadziły oddzielne magazyny drewna i były zarządzane przez dwóch leśniczych. Niezwłocznie po odbiorze, sporządzana była Karta odbioru drewna (w oparciu o dane z rejestru leśniczego), w której określano m.in. pochodzenie drewna (leśnictwo, ulica), rodzaj drewna, długość i średnicę oraz przeznaczenie surowca. Kartę podpisywało dwóch leśniczych oraz osoba wpisująca drewno do ewidencji. Ewidencja nie określała nazwy inwestycji, przy realizacji której pozyskano drewno. Na życzenie przewoźnika drewna z wycinki na terenie miasta, sporządzany był protokół zdawczo-odbiorczy drewna.

Sprzedaż drewna prowadzono w cenach detalicznych, ustalanych co kwartał zarządzeniem Prezydenta, które za podstawę przyjmowało cenniki określone w decyzjach Nadleśniczego Nadleśnictwa Olsztyn. Przy sprzedaży sporządzany był protokół odbioru drewna, wydawano odbiorcy kwit wywozowy (asygnatę) oraz fakturę lub paragon. Opłat dokonywano w siedzibie ZZM, a utarg z dnia wpłacany był codziennie w banku, na konto Urzędu. W nielicznych wypadkach przeznaczano drewno na użytek własny (deski do budowy i remontu ławek, śmietników i stołów na terenie lasów i parków Gminy). Od 2010 r. ZZM nie przekazywał nieodpłatnie drewna osobom fizycznym ani prawnym.

(Dowód: akta kontroli str. 184-254)

Wartość sprzedaży drewna, pozyskanego z wycinek przy realizacji inwestycji miejskich oraz z wycinek sanitarnych, wyniosła 34,8 tys. zł w 2010 r. (546 m-p drewna opałowego i 20,32 m³ surowca tartaczego), 12,7 tys. zł w 2011 r. (216 m-p drewna opałowego)

i 30,4 tys. zł do 17 grudnia 2012 r. (446 m-p drewna opałowego i 18,69 m³ materiału tartaczego).

(Dowód: akta kontroli str.255-265)

Urząd nie prowadził oddzielnego konta księgowego dla wpływów ze sprzedaży drewna, a wpłacane przez ZZM środki były w Urzędzie księgowane w dziale 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska”, rozdziale 90004 „Utrzymanie zieleni w miastach i gminach” i paragrafie 0830D „Wpływy z usług”.

(Dowód: akta kontroli str. 90 i 324)

*Ustalone
nieprawidłowości*

Urząd nie posiadał wiedzy o faktycznej liczbie drzew usuniętych z nieruchomości gminnych w ramach realizowanych przez Miasto w latach 2010-2012 (III kwartały) inwestycji oraz o ilości pozyskanego z nich drewna. Przyjęty przez podległą jednostkę sposób realizacji powierzonego jej zadania uniemożliwiał uzyskanie takich danych.

Uwagi NIK

Drewno uzyskane z wycinki drzew znajdujących się na nieruchomościach będących własnością gminy stanowi jej majątek. NIK zwraca uwagę, że stosownie do art. 50 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁷, osoby zarządzające mieniem komunalnym zobowiązane są gospodarować nim ze szczególną starannością. Ponadto brak wiedzy o liczbie faktycznie usuniętych w danym roku drzew miał wpływ na kompletność danych zaprezentowanych w rocznych sprawozdaniach SG-01 za 2010 r. oraz za 2011 r. Pracownik Urzędu sporządzając te sprawozdania wykazywał w nich w pozycji „ubytki w ciągu roku drzew” wyłącznie liczbę drzew określoną w zezwoleniach na ich usunięcie.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność w zakresie postępowania z drewnem pozyskanym z usuniętych drzew.

5. Kontrola zarządcza, audyt wewnętrzny i kontrola wewnętrzna oraz skargi i wnioski w zakresie spraw objętych kontrolą

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

*Opis stanu
faktycznego*

W Urzędzie, odnośnie przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków, obowiązywały:

- zasady i tryb przyjmowania, ewidencjonowania oraz załatwiania skarg i wniosków zawarte w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu,
- procedura przyjmowania oraz koordynowania rozpatrywania skarg i wniosków, opracowana w ramach Systemu Zarządzania Jakością.

W badanym okresie nie wpłynęły do Urzędu skargi dotyczące usuwania drzew i krzewów.

(Dowód: akta kontroli str. 266-295)

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

*Opis stanu
faktycznego*

W Urzędzie było zorganizowane stanowisko Audytora Wewnętrznego, do którego zadań należało m.in.:

- opracowanie projektu rocznego audytu przy uwzględnieniu charakteru działalności komórek organizacyjnych Urzędu,
- przeprowadzanie audytu,

⁷ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

- przygotowanie sprawozdań z audytów z rekomendacją i propozycją zmian elementów systemu kontroli wewnętrznej i usprawnienia funkcjonowania komórek organizacyjnych Urzędu.

W okresie objętym kontrolą Audytor Wewnętrzny nie przeprowadził audytu w zakresie usuwania drzew z terenu nieruchomości gminnych i zagospodarowania pozyskanego drewna.

Biuro Kontroli, którego zadania obejmowały m.in.: prowadzenie kontroli komórek organizacyjnych Urzędu oraz miejskich jednostek organizacyjnych, nie przeprowadziło w badanym okresie kontroli w zakresie usuwania drzew z terenu nieruchomości gminnych i zagospodarowania pozyskanego drewna.

Jak podał Prezydent Olsztyna plany kontroli oraz plany audytu na lata 2010 – 2012 zatwierdzone do realizacji w latach 2010-2012 nie przewidywały prowadzenia postępowań kontrolnych w ww. zakresie, gdyż analizy ryzyka nie wskazywały zagrożeń w tym obszarze.

(Dowód: akta kontroli str. 53-55, 266-268, 271, 276, 285-286, 296-302)

Opis stanu faktycznego

Sprawowanie kontroli zarządczej zostało uregulowane zarządzeniem Prezydenta (aktualnie z 14 lipca 2010 r.), w ramach którego kontrolującymi są m.in. pracownicy na stanowiskach kierowniczych (Prezydent, Zastępcy Prezydenta, Sekretarz, Skarbnik, główny księgowy i kierownicy komórek organizacyjnych).

W badanym okresie dyrektor Wydziału Środowiska, na bieżąco kontrolował (poprzez bieżącą akceptację, sprawdzenie oraz zatwierdzanie dokumentów) prawidłowość realizacji decyzji zezwalających na usunięcie drzew, a dyrektor Wydziału Zamówień Publicznych w zakresie wybierania wykonawców inwestycji w ramach których dokonywana była wycinka drzew.

(Dowód: akta kontroli str.303-323)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie powołanie samodzielnego stanowiska Audytora Wewnętrznego, Biura Kontroli realizujących zadania kontrolne w Urzędzie i jednostkach organizacyjnych oraz uregulowanie spraw związanych ze sprawowaniem kontroli zarządczej. NIK zwraca jednak uwagę, że w badanym okresie zakres tych kontroli nie obejmował zagadnień objętych kontrolą Izby.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

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

1. Występowanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie z wnioskiem o wskazanie organu właściwego do wydania decyzji zezwalającej na usunięcie drzew z nieruchomości stanowiących własność Miasta, w przypadku konieczności uzyskania takiego zezwolenia.
2. Podjęcie działań zapewniających Urzędowi wiedzę o liczbie drzew usuwanych w ramach inwestycji realizowanych przez Miasto Olsztyn oraz ilości pozyskanego z nich drewna.

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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli 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 Olsztynie.

*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.

Olsztyn, dnia kwietnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Dyrektor
Antoni Stupieński