



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL – 4101-28-03/2012

P/12/138

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 – Usuwanie drzew z terenu nieruchomości gminnych i zagospodarowanie pozyskanego drewna w latach 2010-2012 do dnia kontroli NIK.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	1. Cezary Kasznicki, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84339 z dnia 28 listopada 2012 r. 2. Zbigniew Gralak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84357 z dnia 14 grudnia 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Ławy, ul. Niepodległości 13, kod 14-200 Ława
Kierownik jednostki kontrolowanej	Włodzimierz Ptasznik, Burmistrz Miasta Ławy od 1 grudnia 2006 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadnia zwłaszcza:

- prawidłowe przygotowywanie i sporządzanie wniosków o zezwolenie na usunięcie drzew w ramach realizowanych inwestycji,
- dokonywanie wycinki drzew po uzyskaniu stosownych zezwoleń.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły natomiast:

- podawania nierzetelnych danych w sprawozdaniach SG-01 w zakresie liczby usuniętych drzew,
- niewywiązania się z niektórych obowiązków określonych w decyzjach Starosty Powiatu ławskiego dotyczących usuwania drzew,
- nieokreślenia ilości i wartości drewna pozyskanego z drzew usuwanych w ramach realizowanych inwestycji.

1. Sporządzanie wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew w latach 2010 – 2012 (do dnia kontroli NIK)

Opis stanu faktycznego

1.1. Urząd za lata 2010-2011 sporządził i przesłał do GUS sprawozdania SG-01 Statystyka gmin - leśnictwo i ochrona środowiska. W sprawozdaniach tych wskazano m.in. ubytki 130 drzew w 2010 r. oraz 85 drzew w 2011 r.

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

W latach 2010-2012 (do 30 września) z nieruchomości Miasta Ławy usunięto łącznie 1300 drzew, w tym: 225 drzew w 2010 r., 964 w 2011 r. i 111 w 2012 r. (do 30 września).

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu, wydziały Planowania Inwestycji i Monitoringu oraz Bieżącego Utrzymania miały obowiązek sporządzenia sprawozdań SG-01 w części ich dotyczącej i przekazanie do Wydziału Promocji i Współpracy z Zagranicą w celu zestawienia danych i przekazania do GUS. Za lata 2010-2011 tylko pracownik Wydziału Bieżącego Utrzymania sporządził ww. sprawozdanie i przekazał je Informatykowi Urzędu celem wysłania ich do GUS.

Ustalone
nieprawidłowości

W sprawozdaniu SG-01 za 2010 r. (przekazanym do GUS), nie wykazano 95 drzew, a w sprawozdaniu za 2011 r. - 879 drzew usuniętych z nieruchomości gminnych w ww. okresie.

(dowód: akta kontroli str. 7-17, 29-31)

Burmistrz Miasta wyjaśnił, że w przekazanych do GUS sprawozdaniach SG-01 za latach 2010 – 2011 podane zostały tylko dane dotyczące jednego wydziału urzędu, a przez przeoczenie nie wysłano sprawozdań zbiorczych.

(dowód: akta kontroli str. 18-24)

Opis stanu
faktycznego

1.2. W latach 2010-2012 Urząd realizował ogółem 20 inwestycji, w tym w 12 z nich niezbędne było usunięcie drzew z nieruchomości stanowiących własność Gminy Miejskiej Ława (zwanej dalej „Miastem”). W ramach 10 inwestycji wymagane było uzyskanie zezwolenia Starosty Powiatu ławskiego (dalej „Starosta”) na usunięcie drzew, zaś w dwóch nie było ono wymagane, co opisano w pkt. 1.3 niniejszego wystąpienia.

W przypadku jednej inwestycji (realizowanej w latach 2008-2011) na podstawie decyzji Starosty z dnia 09.07.2009 r. usunięto 44 drzewa w 2009 r. W ramach pozostałych 9 inwestycji, Urząd sporządził w badanym okresie łącznie 15 wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie ogółem 976 drzew. W przypadku czterech inwestycji, Urząd występował z wnioskiem o zezwolenie usunięcia drzew więcej niż jeden raz, również w toku już realizowanej inwestycji. Wszystkie wnioski zawierały dane wymagane art. 83 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody².

(dowód: akta kontroli str. 25-28, 38-50)

1.3. W badanym okresie Urząd realizował dwie inwestycje, w których zachodziła potrzeba usunięcia 299 drzew niewymagających uzyskania zezwolenia na ich usunięcie. Dotyczyło to inwestycji, objętych decyzjami Starosty ustalającymi warunki lokalizacji dróg gminnych, które wydano na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych³. 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.

(dowód: akta kontroli str. 25-28, 32-37)

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność Urzędu w badanym zakresie. Ustalono bowiem, że sporządzone przez Urząd wnioski o zezwolenie na usunięcie drzew w związku z realizowanymi inwestycjami, zawierały wszystkie dane wymagane przepisem ustawy o ochronie przyrody. Nieprawidłowością było przekazywanie do GUS nierzetelnych danych zawartych w sprawozdaniu SG-01 za 2010 r. i 2011 r. w części dotyczącej pozycji „Ubytki drzew w ciągu roku.”

² Dz. U. z 2009 r. Nr 151 poz. 1220 ze zm., zwanej dalej „ustawą o ochronie przyrody”

³ Dz. U. z 2008 r. Nr 192, poz. 1194 ze zm.

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

Opis stanu
faktycznego

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

2.1.1. W okresie objętym kontrolą, Urząd na podstawie złożonych 15 wniosków uzyskał od Starosty 15 zezwoleń na usunięcie 976 drzew, z terenów nieruchomości zajętych pod realizację 9 inwestycji. W decyzjach tych wyznaczono termin usunięcia 3 drzew na 2010 r., 860 drzew na 2011 r. oraz 113 drzew do 30 września 2012 r.

Analiza ww. zezwoleń wykazała, że 13 z nich było zgodnych co do ilości, gatunków i terminów usunięcia drzew ze złożonymi przez Urząd wnioskami, zaś w pozostałych dwóch przypadkach była inna od ilości wnioskowanej przez Urząd. W jednym przypadku wydano decyzję na usunięcie o 5 drzew mniej, z uwagi na ujęcie we wniosku drzew owocowych, a w kolejnym na usunięcie 2 drzew więcej niż we wniosku, ponieważ jedno ze wskazanych drzew rozgałęziało się na wysokości poniżej 1,30 m na trzy odrębne pnie.

W badanym okresie, w jednym przypadku stwierdzono występowanie gatunków chronionych zasiedlających drzewa przeznaczone do wycinki. Urząd uzyskał w czerwcu 2011 r. zezwolenie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Olsztynie na przemieszczenie (przed usunięciem drzewa) larw i kokolitów pachnicy dębowej z jednego dębu do wytypowanej alei w Szymborku.

(dowód: akta kontroli str. 38-92)

2.1.2. We wszystkich 15 decyzjach wydanych przez Starostę zezwalających na usunięcie ogółem 976 drzew ustalono z tego tytułu opłaty w łącznej kwocie 11.996.143 zł. W związku z objęciem decyzjami drzew, które były martwe lub nie rokujące szansy na przeżycie, w trzech przypadkach odstąpiono od pobierania części opłaty w łącznej kwocie 2.420.304 zł (dotyczyło to 115 drzew), a w jednym odstąpiono w całości od pobrania opłaty (31.825 zł) za usunięcie jednego drzewa.

W 14 decyzjach Starosta w związku z zobowiązaniem Miasta do zastąpienia usuniętych drzew innymi w myśl art. 84 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody odroczył na okres trzech lat od wydania zezwolenia, pobieranie opłat w kwocie 9.544.012 zł za usunięcie 860 drzew.

(dowód: akta kontroli str. 38-92)

2.2. Realizacja obowiązków ustalonych w zezwoleniach na usunięcie drzew.

2.2.1. W latach 2010-2012 (30 listopada), na Urząd nie nałożono kar za usuwanie drzew bez stosownego zezwolenia Starosty. Urząd, w tym okresie nie dokonywał opłat za usunięcie drzew wskazanych w decyzjach Starosty z uwagi na odroczenie terminu ich płatności.

(dowód: akta kontroli str. 38-50, 93)

Opis stanu
faktycznego

2.2.2. W okresie objętym kontrolą, we wszystkich 15 decyzjach zezwalających na usunięcie drzew, nałożono na Urząd obowiązek dokonania nasadzeń ogółem 885 drzew zastępczych, w tym 202 drzew (11 decyzji) w terminie do końca 2012 r. oraz 683 drzew (4 decyzje) w 2013 r. Urząd został również zobowiązany do zawiadomienia Starosty w określonym terminie o wykonaniu tych nasadzeń.

Urząd przekazał Staroście trzy informacje o dokonanych nasadzeniach 192 nowych drzew w ramach 11 decyzji.

Ustalono
nieprawidłowości

Urząd nie w pełni wywiązał się z obowiązków określonych w decyzjach Starosty, bowiem w:

- 5 przypadkach informacja o dokonanych nasadzeniach została przekazana z opóźnieniem wynoszącym od 178 do 445 dni w stosunku do terminu wskazanego w decyzjach,
- 2 przypadkach nasadzenia sześciu drzew zostały wykonane na innych nieruchomościach niż wskazane w decyzjach,
- jednym przypadku w wyznaczonym terminie nasadzono mniejszą liczbę drzew (o 12 szt.) niż określono w decyzji.

Dopiero w toku kontroli NIK, Urząd zwrócił się do Starostwa (pisma z dnia 06.12.2012 r. i 13.12.2012 r.) ze sprostowaniem i wyjaśnieniem nieścisłości podanych we wcześniejszych informacjach. W pismach tych wnoszono m.in. o uwzględnienie w rozliczeniu:

- nasadzeń zastępczych dokonanych na innych działkach niż wskazane w tych decyzjach,
- nasadzeń grabu pospolitego w ilości 12 szt. dokonanych wiosną 2012 r. przy zrealizowanej inwestycji pod nazwą Budowa Obwodnicy Północnej.

W odpowiedzi z dnia 13 grudnia 2012 r. Starosta przychylił się do prośby Urzędu i uwzględnił nasadzenia kompensacyjne grabu oraz na innych nieruchomościach niż wskazano w stosownych decyzjach. W piśmie tym podano też, że w przypadku wystąpienia podobnych sytuacji w przyszłości, należy zwrócić się do organu o zmianę decyzji przed upływem jej obowiązywania.

(dowód: akta kontroli str. 38-50, 94-100)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że:

- zgodnie z deklaracją zawartą w piśmie do Starosty z dnia 28.12.2011 r., w czerwcu 2012 r. posadzono 12 dębów przy ul. Piastowskiej. Urząd, przez przeoczenie, nie potwierdził tego faktu odrębnym pismem.
- niedotrzymywanie terminów ustalonych w decyzjach Starosty na złożenie informacji o terminie i miejscu posadzenia drzew zastępczych, wynikało najczęściej z przeoczenia osoby odpowiadającej za realizację przedsięwzięć inwestycyjnych. Istnieje konieczność założenia i prowadzenia rejestru uzyskanych decyzji na wycinkę drzew, co pozwoli na bardziej szczegółowe i wnikliwe monitorowanie zaleceń wskazanych w decyzjach.
- Urząd w styczniu 2012 r. informował Starostę o dokonaniu nasadzeń na innych działkach niż nakazano w decyzjach, a Starosta nie wnosił uwag do miejsca ich nasadzeń. Wskazane w decyzjach miejsca nasadzenia drzew były nieuzasadnione ze względów przyrodniczych. Obszar ten porastał starodrzew, którego korony tworzyły zwartą powierzchnię i w związku z tym nowo posadzone drzewa nie miałyby dostępu do światła, a zatem odpowiednich warunków do prawidłowego wzrostu.

NIK zwraca uwagę, że w sytuacji, gdy wskazane w decyzjach Starosty (zezwalających Gminie Miejskiej Iława na usunięcie drzew) miejsca nasadzeń drzew, w ocenie Urzędu były nieuzasadnione, należało odwołać się w tej części od decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 18-24)

Opis stanu
faktycznego

2.2.3. Przeprowadzone w toku kontroli NIK oględziny trzech losowo wybranych miejsc na terenie Miasta, na których dokonano nasadzeń drzew zastępczych (w ramach 6 decyzji spośród 11) wykazały m.in., że łącznie nasadzono 131 drzew, w tym 16 buków, 6 jarzębów, 12 dębów, 48 klonów, 12 jaworów, 16 jarząbów oraz

21 lip. Wszystkie drzewa zabezpieczono palikami. W dwóch miejscach stwierdzono też liczne nasadzenia krzewów, w tym m.in.: po obu stronach chodników i ulic.

(dowód: akta kontroli str. 101-108)

**Ocena
częstkowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości wywiązanie się Urzędu z obowiązków ustalonych w decyzjach zezwalających na usunięcie drzew. Urząd wykonał wprawdzie nasadzenia zastępcze, jednakże informacje o ich wykonaniu były przekazywane nieterminowo. Nieprawidłowe też było wykonanie nasadzeń na innych nieruchomościach bez wcześniejszego uzgodnienia z organem wydającym decyzje.

3. Realizacja prac związanych z usuwaniem drzew.

Opis stanu
faktycznego

3.1. Wybór wykonawcy prac związanych z usuwaniem drzew.

3.1.1. Miasto w okresie objętym kontrolą realizowało 10 inwestycji w ramach, których przewidziano usunięcie drzew z nieruchomości gminnych. Prace związane z ich usunięciem miały zostać wykonane w ramach tych inwestycji, przez wykonawców, wybranych w trybie przetargu nieograniczonego, zgodnie z wymogami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴ („Pzp”). Kwota wynagrodzenia wykonawców za realizację ww. inwestycji, określona w zawartych z nimi umowach wyniosła łącznie 34.110,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 109-142)

3.1.2. Urząd zamieszczał w specyfikacjach istotnych warunków zamówienia („SIWZ”) zapisy dotyczące sposobu obliczania ceny ofertowej, zobowiązując oferentów do uwzględnienia wszystkich kosztów niezbędnych do zrealizowania pełnego zakresu przedmiotu zamówienia, w tym m.in. kosztów wycinki drzew jeżeli ich wykonanie występowało oraz „kosztów składowania i utylizacji materiałów rozbiórkowych, odpadów i śmieci”. W SIWZ nie wskazano, czy pozyskane drewno będzie zagospodarowane przez zamawiającego, czy też przez wykonawcę, mimo że przewidywała ona usunięcie drzew przez wykonawcę.

(dowód: akta kontroli str. 143-144)

Inspektor zajmujący się zamówieniami publicznymi w Urzędzie podał m.in., że: zapisy w SIWZ, jednakowo dla wszystkich realizowanych inwestycji, zobowiązywały wykonawców do ujęcia w cenie ofertowej m.in. kosztów fizycznej wycinki drzew wraz z utylizacją wszelkich związanych z wycinką odpadów. Wykonawcy kalkulując ostateczną cenę ofertową mieli obowiązek uwzględnić w niej ewentualny uzysk z pozyskanego drewna jak i z innych materiałów.

(dowód: akta kontroli str. 145-146)

NIK zwraca jednak uwagę, że w żadnej z 10 SIWZ zamawiający (Miasto) nie nałożył na wykonawców obowiązku uwzględnienia w cenie oferty, szacunkowej wartości drewna przewidywanego do pozyskania z wycinki drzew.

(dowód: akta kontroli str. 143-144)

Opis stanu
faktycznego

3.1.3. W toku trzech, spośród 10 analizowanych postępowań przetargowych, ofert w złożonych zapytaniach do treści SIWZ, wnosili m.in. o wyjaśnienie: czy wykonawca ma zagospodarować drewno z wycinki wraz karpami, czy drewno z wycinki jest własnością wykonawcy, czy zamawiającego oraz w czyjej gestii jest uzyskanie pozwolenia na wycinkę i wywóz ściętych drzew. Burmistrz w odpowiedzi podał, że wykonawca ma zagospodarować drewno z wycinki wraz z karpinami we własnym zakresie, drewno z wycinki drzew stanowić będzie własność wykonawcy, pozwolenia na wycinkę drzew uzyska zamawiający.

(dowód: akta kontroli str. 147-157)

⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

3.1.4. We wszystkich umowach z wykonawcami robót przewidziano kary umowne oraz zawarto zabezpieczenie należytego wykonania umowy w wysokości 5% wartości wynagrodzenia umownego brutto.

(dowód: akta kontroli str. 158-164)

3.2. Usuwanie drzew z terenu nieruchomości objętych inwestycjami.

Opis stanu
faktycznego

3.2.1. Urząd zlecał nadzór inwestorski nad realizowanymi inwestycjami, w tym nad wycinką drzew, w ramach odrębnych umów zawartych z osobami i podmiotami zewnętrznymi posiadającymi odpowiednie uprawnienia. Kontrola NIK wykazała, że spośród 10 prowadzonych dzienników budowy w 8 odnotowano m.in., że drzewa usunięto lub rozpoczęto wycinkę drzew zgodnie z decyzją zezwalającą na ich usunięcie (w jednym przypadku w obecności entomologa), zaś w dwóch dziennikach budowy brak było zapisów o wykonaniu wycinki drzew (w jednym przypadku drzewo nie zostało wycięte, a w drugim wycięto trzy drzewa).

(dowód: akta kontroli str. 165-184)

3.2.2. W kosztorysach inwestorskich 8 inwestycji określono koszt wycinki 1.014 drzew na łączną kwotę 128,7 tys. zł (netto), w pozostałych dwóch inwestycjach (w ramach których usunięto 2 drzewa) nie określono tych kosztów. Według ofert wybranych wykonawców, koszty wycinki drzew wyniosły ogółem 100,4 tys. zł (netto). Do dnia 18 grudnia 2012 r. w ramach 11 faktur rozliczono usunięcie drzew na łączną kwotę 97,6 tys. zł (netto). W przypadku dwóch inwestycji, do czasu kontroli NIK, nie rozliczono wycinki drzew, w tym: z powodu nie usunięcia drzew oraz nie ujęcia jeszcze tych kosztów w przedłożonych przez wykonawcę fakturach. Wyszczególnienie kwotowe wykonanych robót w zakresie wycinki drzew ujmowano w protokołach odbioru robót m.in. w pozycjach: roboty przygotowawczo-pomiarowe, rozbiórki, wykonane roboty, ukształtowanie terenu, nawierzchni oraz zieleni i małej architektury.

(dowód: akta kontroli str. 185-188)

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu z zakresu sposobu wyboru wykonawców inwestycji, w ramach których przewidziano usunięcie drzew z nieruchomości gminnych. Zauważyć należy jednak, że w SIWZ nie określono, czyją własnością będzie pozyskane z wycinki drewno oraz w jaki sposób określona zostanie jego wartość.

4. Sposób postępowania z drewnem pozyskiwanym z usuniętych drzew.

Opis stanu
faktycznego

4.1. W Urzędzie nie ustalono wewnętrznych zasad gospodarowania majątkiem trwałym i ruchomym, w tym zasad sprzedaży składników mienia ruchomego takich jak drewno.

(dowód: akta kontroli str. 189)

4.2. Urząd w latach 2010-2012 nie zlecał i nie dokonywał we własnym zakresie (przed rozpoczęciem i po zakończeniu inwestycji) wyliczeń ilości i wartości drewna możliwego do pozyskania lub pozyskanego z wycinki 1.014 drzew z terenu nieruchomości gminnych w ramach badanych inwestycji. W zestawieniach z inwentaryzacji drzew przewidzianych do usunięcia, określono ich oceną zdrowotną oraz obwód pnia na wysokości 130 cm. W czterech przypadkach podano również wysokość drzew, zaś w pozostałych sześciu – nie podano.

Burmistrz wyjaśnił, że Urząd przygotowując realizację inwestycji nie dokonywał wyliczeń ilości drewna możliwego do pozyskania ponieważ inwentaryzacje drzew przewidzianych do wycinki, wykazały że zdecydowana większość ewentualnie

pozyskanego drewna, nie przedstawiała żadnej wartości. Drewno to mogło stanowić jedynie materiał opałowy i to o niskiej wartości ze względu na małe rozmiary pnia i stan zdrowotny drzew.

(dowód: akta kontroli str. 18-24)

Nie można zgodzić się ze stanowiskiem Burmistrza, że drewno przewidziane do pozyskania nie przedstawiało żadnej wartości. Urząd, na wniosek kontrolera NIK, dokonał bowiem orientacyjnych wyliczeń ilości pozyskanego drewna z wycinki 1.014 szt. drzew w ramach ww. inwestycji ustalając łączną jego ilość na ok. 163 m³. W 6 przypadkach, gdzie w inwentaryzacji nie podano wysokości drzewa, w wyliczeniach przyjęto wysokość kłody 2,6 m dla drzew o średnicy poniżej 15 cm oraz 3,0 m dla drzew o średnicy powyżej 15 cm. Według informacji uzyskanej z Nadleśnictwa Łława średnia wartość drewna opałowego w latach 2010-2012 (bez wyszczególniania gatunków drzew) wynosiła od 92,59 zł do 120,98 zł. Przyjmując średnią cenę drewna opałowego w latach 2010-2012 w kwocie 111 zł, orientacyjna wartość pozyskanego drewna w ilości ok. 163 m³ wyniosłaby ogółem 18,1 tys. zł, co stanowiłoby 18% łącznych kosztów wycinki drzew wynikających z ofert wykonawców (100,4 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 188, 190-196)

4.3. Określony przez Urząd szacunkowy koszt realizacji wszystkich robót w ramach 10 inwestycji, z terenu których usuwano drzewa, wyniósł ogółem 38.111,9 tys. zł (netto) i uwzględniał m.in. koszt wycinki drzew stanowiący 0,3% wartości tych inwestycji (łącznie 128,7 tys. zł netto), bez ustalenia wartości pozyskanego drewna. Całkowity koszt wykonania tych inwestycji, wg zawartych z wykonawcami umów wynosił ogółem 27.910,9 tys. zł (netto), tj. o 10.201,0 tys. zł (netto) mniej niż określały to szacunki Urzędu (26,8%), w tym koszty wycinki drzew stanowiły 0,4% wartości inwestycji (100,4 tys. zł netto).

Analiza dokumentacji związanej z realizacją ww. inwestycji wykazała, że w siedmiu przypadkach koszty usunięcia drzew były wyższe od zakładanych przez Urząd łącznie o 23,8 tys. zł, zaś w pozostałych trzech przypadkach koszty te były niższe o 52,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 188, 197)

Ustalono
nieprawidłowości

W ramach realizowanych w badanym okresie 10 inwestycji, nie ustalono ilości i wartości drewna uzyskanego z wycinki drzew usytuowanych na nieruchomościach gminnych. W ocenie NIK, taka wiedza niezbędna jest w procesie podejmowania decyzji odnośnie sposobu zagospodarowania drewna.

Drewno uzyskane z wycinki drzew znajdujących się na nieruchomościach gminnych stanowi bowiem majątek Miasta, którym Burmistrz stosownie do art. 50 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵, zobowiązany jest gospodarować ze szczególną starannością.

Burmistrz wyjaśnił, że powierzenie drewna pochodzącego z wycinki wykonawcy robót przynosiło urzędowi wiele korzyści. Przede wszystkim zamawiający nie martwił się w jaki sposób drewno to zagospodarować, nie ponosił kosztów związanych z transportem do miejsc składowania, przechowywaniem i jego pilnowaniem. Wykonawca w cenie ofertowej zobowiązany był ująć m.in. koszt fizycznej wycinki drzew wraz z utylizacją wszelkich związanych z wycinką odpadów a także frezowanie, karczowanie, zasypywanie terenu, wywóz karp, gałęzi, masy zielonej i ich utylizację posprzątania terenu. Miasto, poprzez ustalenie zapisów w SIWZ i załącznikach do SIWZ, ustaliło jednakowe warunki dla wszystkich potencjalnych wykonawców w zakresie dysponowania materiałem z rozbiórek, czy wycinki drzew.

⁵ Dz. U. z 2001 r, Nr 142, poz. 1591 ze zm.

Wykonawcy, kalkulując ostateczną cenę ofertową, mieli obowiązek uwzględnić w cenie oferty ewentualny uzysk z pozyskanego drewna, gruzu, ziemi i innych uzyskanych w trakcie prac materiałów. Zamawiający, wybierając najkorzystniejszą cenowo ofertę przyjmował, że wybrany Wykonawca oszacował wartość pozyskanych materiałów, zgodnie z zasadami rynku.

(dowód: akta kontroli str. 18-24)

Nie można zgodzić się z twierdzeniem Burmistrza, że wykonawcy kalkulując cenę ofertową mieli obowiązek uwzględnić w niej wartość drewna pozyskanego z wycinki drzew. Nie znajduje to bowiem potwierdzenia w dokumentacji z przeprowadzonych postępowań przetargowych. Z dokumentacji tej, jak również ofert złożonych przez wybranych wykonawców nie wynika, aby istniały przesłanki uzasadniające przyjęcie przez zamawiającego założenia, że wykonawcy ci, oszacowali wartość pozyskanych materiałów i pomniejszyli ofertę o wartość drewna.

Opis stanu
faktycznego

4.4. W latach 2010-2012 w Urzędzie w dziale 900 rozdział 90095 paragraf 0970 zaplanowano dochody Miasta ze sprzedaży drewna w wysokości: 1.500 zł w 2010 r., 100 zł w 2011 r. i 100 zł w 2012 r. W badanym okresie nie uzyskano żadnych dochodów z tego tytułu.

(dowód: akta kontroli str. 198)

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia nieustalenie ilości i wartości drewna uzyskanego z wycinki drzew. Podjęcie decyzji o przekazaniu wykonawcy inwestycji drewna pochodzącego z wycinki, bez ustalenia jego wartości należy ocenić jako działanie niegospodarne.

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

Opis stanu
faktycznego

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

W Regulaminie Organizacyjnym Urzędu ustalono zasady przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków.

W badanym okresie nie wpłynęły do Urzędu skargi dotyczące usuwania drzew z terenu miasta.

(dowód: akta kontroli str. 201, 220)

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

W Regulaminie Organizacyjnym określono też, że kontrole w Urzędzie przeprowadzają:

- Burmistrz lub osoba przez niego upoważniona,
- kierownicy w doniesieniu do podległych pracowników,
- audytor wewnętrzny w Urzędzie i miejskich jednostkach organizacyjnych,
- stanowisko ds. kontroli zarządczej w Urzędzie i miejskich jednostkach organizacyjnych.

W myśl regulaminu, kontrolę prowadzi się systematycznie w czasie całej, bieżącej działalności Urzędu, poprzez wstępną analizę projektów dokumentów, czynności techniczne dotyczące m.in.: dyscypliny pracy, prawidłowości gospodarowania mieniem i jego zabezpieczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 199)

5.3. Funkcjonowanie kontroli zarządczej w zakresie spraw objętych kontrolą.

W Urzędzie utworzono samodzielne stanowiska audytu wewnętrznego i kontroli zarządczej. Do zadań tych stanowisk należało m.in.:

- audyt wewnętrzny:
 - wykonywanie czynności pozwalających uzyskać obiektywną i niezależną ocenę funkcjonowania Urzędu i miejskich jednostek organizacyjnych w zakresie gospodarki finansowej,
 - sporządzanie planu audytu oraz składanie sprawozdań z jego realizacji oraz gromadzenie i archiwizowanie dokumentacji z audytów,
- kontrola zarządcza:
 - koordynowanie i analizowanie informacji zarządczych, pochodzących z różnych źródeł, o występujących zagrożeniach w osiąganiu celów lub zadań, w tym z kontroli: wewnętrznych, zewnętrznych oraz informacji pochodzących od dyrektorów/kierowników jednostek organizacyjnych Miasta,
 - inicjowanie działań: korekcyjnych, korygujących, naprawczych lub wspomagających.

W zakresach zadań ww. stanowisk nie wskazano obszarów dotyczących spraw z zakresu usuwania drzew z terenu nieruchomości gminnych.

(dowód: akta kontroli str. 200, 202-203)

Opis stanu
faktycznego

5.4. W latach 2010-2012 (30 września) ww. stanowiska przeprowadziły ogółem 63 kontrole w Urzędzie i jednostkach organizacyjnych. Zakres tych kontroli nie obejmował jednak obszarów dotyczących spraw z zakresu usuwania drzew z terenu nieruchomości gminnych, tj. m.in.: sporządzania wniosków o zezwolenie na wycinkę drzew, realizację ich wycinki oraz realizację zobowiązań nałożonych w zezwoleniach na usunięcie drzew.

(dowód: akta kontroli str. 204-219)

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie powołanie samodzielnych stanowisk ds. audytu wewnętrznego i kontroli zarządczej, realizujących zadania kontrolne w Urzędzie i jednostkach organizacyjnych. NIK zwraca jednak uwagę, że w badanym okresie zakres tych kontroli nie obejmował zagadnień objętych kontrolą Izby.

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 Kontroli⁶, wnosi o:

1. Podjęcie działań zmierzających do wykazywania w sprawozdaniach SG-01 rzetelnych danych oraz skorygowanie sprawozdań złożonych za lata 2010-2011 o dane wynikające z dokumentacji Urzędu.
2. Rzetelne wywiązywanie się z obowiązków określanych w decyzjach zezwalających na usuwanie drzew.
3. Ustalanie ilości i wartości drewna pozyskiwanego z wycinki drzew w ramach inwestycji realizowanych przez Gminę Miejską Łława.

⁶ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

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 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 15 stycznia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Dyrektor
Antoni Stupiński

Kontroler
Cezary Kasznicki
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis