



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP-4112-01-01/2012
S/12/001

Opole, dnia 7 września 2012 r.

Pan
Józef Kozina
Starosta Głubczycki

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*¹, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu przeprowadziła w Starostwie Powiatowym w Głubczycach² kontrolę realizacji zadań związanych z usuwaniem drzew z pasa drogowego dróg powiatowych oraz zagospodarowaniem drewna pozyskanego w wyniku wycinki w latach 2008–2011.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, którego podpisania odmówił Pan Starosta w dniu 6 sierpnia 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu, na podstawie art. 60³ ustawy o NIK, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie realizację zadań w zakresie objętym kontrolą.

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, dalej: ustawa o NIK

² dalej: Starostwo

³ do postępowań kontrolnych niezakończonych do dnia 2 czerwca 2012 r. sporządzeniem wystąpienia pokontrolnego stosuje się dotychczasowe przepisy (art. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli – Dz. U. Nr 227, poz. 1482 ze zm.)

Powyższą ocenę ogólną uzasadniają następujące ustalenia kontroli i wynikające z nich oceny częściowe:

1. Najwyższa Izba Kontroli, uwzględniając kryteria legalności i rzetelności, ocenia negatywnie przygotowanie do wycinki drzew z pasa drogowego dróg powiatowych.

1.1. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o *samorządzie powiatowym*⁴ powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie m.in. dróg publicznych. Stosownie do art. 20 pkt 16 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o *drogach publicznych*⁵ na Zarządzie Powiatu, jako zarządcy dróg powiatowych, ciąży obowiązek utrzymania zieleni przydrożnej, w tym - usuwania drzew rosnących w pasie drogowym.

W latach 2008-2011 do Starostwa wpłynęło 265 wniosków (pism) różnych podmiotów dot. usunięcia drzew z pasa drogowego dróg powiatowych, w uzasadnieniu których wskazywano m.in. zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego i osób wykonujących prace polowe. W związku z ww. pismami oraz w 23 przypadkach z własnej inicjatywy, Powiat Głubczycki⁶ występował do właściwych organów (wójtów lub burmistrzów) o wydanie stosownych zezwoleń. W starostwie brak było jednak dokumentów potwierdzających weryfikację prawidłowości danych zawartych w otrzymanych wnioskach, jak również ich zasadności, pomimo tego, że stanowiły one podstawę do zakwalifikowania drzew do wycinki. Jedną z przyczyn powyższego, zdaniem NIK, był brak rzetelnego rozeznania dotyczącego liczby i stanu drzew rosnących w pasie drogowym dróg powiatowych. Według wyjaśnień Starosty zaniechanie to wynikało z przekonania, że działania takie podejmuje organ wydający zezwolenia na usunięcie drzew, jak również z osiągnięcia wieku senilnego⁷ przez topole objęte wnioskami o wycinkę i powszechnie znanych wad topoli takich jak krótkowieczność, nadmierne rozmiary czy wadliwa konstrukcja. W powyższym zakresie Najwyższa Izba Kontroli zauważa jednak, że weryfikacji wniosków zaniechano również w przypadku innych niż topole gatunków drzew. Okoliczność uzasadniająca wycinkę tych drzew wskazana we wnioskach nie została też potwierdzona w trakcie niektórych postępowań administracyjnych, a biegły z zakresu leśnictwa powołany w trakcie kontroli NIK stwierdził, że jedynie 5 % drzew kwalifikowało się do wycięcia z powodu stwarzanego zagrożenia.

1.2. Sporządzone przez Powiat wnioski o wydanie zezwoleń na usunięcie drzew były nierzetelne. W 11 przypadkach (92 % wniosków objętych szczegółowym badaniem kontrolnym) pomimo obowiązku wynikającego z art. 83 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o *ochronie przyrody*⁸, nie wskazano gatunku drzewa przeznaczonego do wycinki ograniczając się jedynie do podania jego rodzaju np. topola, klon, jesion czy wierzba. Według wyjaśnień Starosty w przygotowaniu wniosków uczestniczył leśnik zatrudniony w Starostwie⁹, który - podobnie jak organy wydające zezwolenia - nie zgłaszał uwag w tym zakresie.

⁴ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2007 r. Nr 19 poz. 115 ze zm., dalej: ustawa o *drogach publicznych*

⁶ dalej: Powiat

⁷ wzrostu starczego

⁸ Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm., dalej ustawa o *ochronie przyrody*

⁹ osoba zmarła

Elementów wymaganych przepisami art. 83 ust. 4 pkt 4 i 6 ww. ustawy, tj. obwodów pni drzew mierzonych na wysokości 130 cm, przyczyn i terminów zamierzonego usunięcia drzewa nie zawierały również pisma (wnioski) skierowane do Wójta Branic 6 i 30 marca 2007 r., będące podstawą uzyskania zezwolenia na usunięcie 1 688 drzew. Ponadto według informacji uzyskanej w trakcie kontroli NIK od Burmistrza Baborowa, sześć wniosków o wydanie zezwoleń na usunięcie drzew (dwa z 2008 r.¹⁰ i cztery z 2009 r.¹¹) pozostawiono bez rozpatrzenia z uwagi na ich niekompletność (brak wymaganych elementów) oraz ich nieuzupełnienie przez Starostwo.

2. Najwyższa Izba Kontroli, uwzględniając kryterium legalności i rzetelności i gospodarności, negatywnie ocenia sposób wyłonienia podmiotów dokonujących wycinki drzew w pasie dróg powiatowych, nadzór nad jej prowadzeniem, jak również odbiór pozyskanego drewna.

2.1. Na podstawie wniosków Powiatu w kontrolowanym okresie uzyskano 137 zezwoleń na usunięcie łącznie 5 115 drzew¹² rosnących w pasie dróg powiatowych. Według dokumentacji Starostwa, w latach 2008-2012 (do dnia 2 kwietnia) dokonano wycinki 4 981 drzew, po usunięciu których udokumentowano odbiór 5 185 szt. kłód¹³ lub drzew, uzyskując 9 734,48 m³ drewna, z czego 9 680,67 m³ sprzedano za kwotę 630 001,61 zł brutto (515 208,24 zł netto).

Usunięcie drzew powierzone zostało przez Powiat podmiotom, które wnioskowały o ich wycinkę, pomimo że z uwagi na charakter tych zadań, powinny być one realizowane na zasadach oraz w formach przewidzianych w ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej¹⁴, w tym z uwzględnieniem przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych.

Pomimo pozytywnego stanowiska Zarządu Powiatu, dotyczącego wycinki 8 038 szt. topoli rosnących przy drogach powiatowych, a przedstawionego już w 2007 r. w piśmie przekazanym do gmin z terenu Powiatu, jak również uzyskania w latach 2008-2011 ogółem 137 zezwoleń na usunięcie 5 115 drzew z pasa drogowego dróg powiatowych, w Starostwie nie podjęto udokumentowanych działań w celu rozpoznania rynku usług, a następnie wyłonienia wykonawcy wycinki drzew (który mógłby – lecz nie musiałby być równocześnie nabywcą drewna) w sposób przewidziany dla zamówień publicznych.

Uwzględniając udokumentowaną przez Starostwo ilość sprzedanego drewna (9 680,67 m³) oraz ustalony przez powołanego przez NIK biegłego z zakresu leśnictwa średni szacunkowy koszt pozyskania 1 m³ drewna w kwocie 29,13 zł netto/m³, wartość zamówienia, którego przedmiotem byłaby wycinka drzew w kontrolowanym okresie wynosiła co najmniej 281 997,91 zł netto (72 734,23 euro), z tego 52 839,78 zł (13 628,69 euro) w 2008 r., 95 598,83 zł (24 657,30 euro) w 2009 r., 59 688,82 zł (15 548,01 euro) w 2010 r. oraz 73 870,47 zł (19 242,11 euro) w 2011 r. Szacunkowa wartość kosztów wycinki drzew w odniesieniu natomiast do ustalonej

¹⁰ wnioski nr DP-5428/101/2008 i DP-5428/120/2008

¹¹ wnioski nr DP-5428/2, 3, 4 i 5/2009

¹² 62 decyzje obejmujące 1 604 drzew wydał Burmistrz Głubczyc, osiem Burmistrz Kietrza (91 drzew), 20 Burmistrz Baborowa (1824 drzewa), a 47 Wójt Branic (1596 drzew, w tym 31 sporządzonych dla innych podmiotów - właścicieli sąsiednich działek)

¹³ według uzyskanych wyjaśnień pracownika Starostwa uczestniczącego w odbiorach występowały przypadki przecinania na pół długich kłód pni drzew

¹⁴ Dz.U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236

przez ww. biegłego możliwej do pozyskania ilości drewna w latach 2008-2011 wynosiła co najmniej 569 534,34 zł netto¹⁵ (147 528,62 euro), z tego w poszczególnych latach: 128 978,04 zł (33 266,63 euro) w 2008 r., 193 807,12 zł (49 987,65 euro) w 2009 r., 104 355,07 zł (27 182,88 euro) w 2010 r. oraz 142 394,11 zł (37 091,46 euro) w 2011 r.

Z powyższego wynika jednoznacznie, że na Powiecie ciążył obowiązek wyłonienia wykonawcy zadania zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*¹⁶ (za wyjątkiem 2008 r. w przypadku ustalenia szacunkowej wartości zamówienia w odniesieniu do ilości sprzedanego drewna).

Działanie, polegające na wyrażaniu przez Powiat podmiotom wnioskującym o usunięcie drzew zgody na wycinkę, przy jednoczesnym umożliwieniu im nabycia pozyskanego drewna za cenę określoną przez Zarząd Powiatu, skutkowało nieuprawnionym pominięciem stosowania przepisów ustawy PZP przy zlecaniu usług niezbędnych do realizacji zadań własnych powiatu.

Jako przyczyny niezastosowania przepisów ustawy PZP Starosta wskazał m.in.: wysokie koszty zlecenia wycinki wyspecjalizowanym podmiotom, brak wystarczających środków na ten cel w budżecie Powiatu, kontynuowanie praktyki przyjętej w poprzedniej kadencji, brak wiedzy, iż wartość zamówień przekracza progi określone w ww. ustawie oraz ponoszenie kosztów usunięcia drzew przez podmioty o to wnioskujące, co umożliwiło sprawne i bezkonfliktowe prowadzenie wycinki bez wkładu finansowego Powiatu. Starosta ponadto powołał się na stanowisko Urzędu Zamówień Publicznych, wskazując, że zgodnie z tym stanowiskiem zamówieniami publicznymi są umowy odpłatne zawierane między zamawiającymi a wykonawcą, a zapłata za wykonane usługi następuje wyłącznie w pieniądzu. Najwyższa Izba Kontroli nie podziela powyższych argumentów. Ustalenia kontroli wskazują, że Powiat już w 2007 r. przewidywał dokonanie kompleksowych wycinek drzew rosnących w pasie dróg powiatowych. W konsekwencji, na Powiecie ciążył obowiązek oszacowania z należytą starannością wartości usług polegających na usunięciu zaplanowanych do wycinki drzew, bez względu na to, czy wykonawca tej usług zobowiązany zostanie równocześnie do nabycia pozyskanego drewna. Uwzględniając określoną w art. 2 pkt. 13 ustawy PZP definicję zamówienia publicznego, wskazującą na odpłatny charakter umów, których przedmiotem są m.in. usługi, to świadczeniem zamawiającego nie musi być koniecznie świadczenie pieniężne, gdyż może ono przybrać np. formę cesji praw lub przewłaszczenia własności rzeczy (np. drewna pozyskanego z drzew, których wycięcie było przedmiotem zamówienia) o wartości odpowiadającej usługom realizowanym przez wykonawcę.

W powyższym zakresie NIK zaważa natomiast, że prezentowane w komentarzach do PZP stanowisko, co do zakresu pojęciowego odpłatności, nie było jednolite¹⁷, jednakże okoliczność ta, stanowiąca - wg wyjaśnień Starosty - przyczynę niestosowania ustawy PZP, nie może stanowić podstawy do uznania działań Powiatu za zgodne z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.

¹⁵ bez kosztów wycinek zleconych przez Powiat, zrąbkowanych i przekazanych do kotłowni, przy uwzględnieniu ilości drewna możliwego do pozyskania z wyciętych drzew

¹⁶ Dz. U z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm., dalej ustawa PZP

¹⁷ por. *Prawo zamówień publicznych*, Komentarz pod redakcją Tomasza Czajkowskiego, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2004, str. 29; *Prawo zamówień publicznych*, Komentarz – wydanie trzecie pod redakcją Tomasza Czajkowskiego, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2007, str. 34

Przyjęty w Starostwie sposób postępowania, pomimo tego, że nie skutkował wydatkowaniem środków z budżetu, nie powodował uzyskania przez Powiat dodatkowych korzyści majątkowych, gdyż koszty usunięcia drzew w rzeczywistości zostały uwzględnione w cenie sprzedaży drewna ustalonej przez Zarząd Powiatu, a której wysokość nie została zweryfikowana na konkurencyjnym rynku. Podkreślenia wymaga, że według ustaleń kontroli, wycinki drzew, a także zakupu znacznej ilości pozyskanego drewna nie dokonywały podmioty, które występowały z wnioskami o usunięcie drzew, lecz wyspecjalizowane w tym zakresie firmy¹⁸.

2.2. Stwierdzono, że 115 drzew (2,3 % usuniętych drzew) zostało wyciętych bez zezwolenia wymaganego przepisami art. 83 ustawy *o ochronie przyrody*, z tego 42 topole będące wiatrolomami, 43 topole, na których usunięcie, pomimo wniosków podmiotów zainteresowanych, Burmistrz Baborowa nie wydała zezwolenia, pięć topoli usuniętych ponad liczbę określoną w zezwoleniu wydanym przez Wójta Branice¹⁹ oraz 22 topole i 3 wierzby usunięte po upływie terminów określonych w wydanych zezwoleniach. Według wyjaśnień Starosty, usunięcie drzew po upływie ustalonych terminów spowodowane było m.in. złymi warunkami atmosferycznymi, krótkim czasem na dokonanie wycinki oraz możliwością powstania szkód w sąsiadujących uprawach. NIK zwraca uwagę, że Powiat nie wnioskował do organów wydających zezwolenia o zmianę terminu usunięcia tych drzew, a ich usunięcie po upływie terminu określonego w decyzji było działaniem nielegalnym. Brak było również dowodów potwierdzających okoliczności wskazane w wyjaśnieniu Starosty przedłożonym wraz z odmową podpisania protokołu kontroli, że 42 usunięte bez zezwolenia topole w rzeczywistości nie były wiatrolomami, lecz wiatrowałami (zostały przewrócone przez wiatr wraz z bryłą korzeniową), co skutkowało brakiem obowiązku uzyskania zezwolenia na ich usunięcie.

W powyższym zakresie NIK zauważa, że zgodnie z art. 89 ust. 1 ustawy *o ochronie przyrody*, kara administracyjna za usunięcie ww. drzew bez zezwolenia może wynosić 3 218 234,59 zł.

2.3. Pracownicy Starostwa nie egzekwowali od podmiotów, które upoważniono do usunięcia drzew rosnących w bezpośrednim sąsiedztwie dróg powiatowych, realizacji nałożonego przez Starostwo obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa przy wykonywaniu takich prac, tj. wystąpienia do Wydziału Drogownictwa o przekazanie pasa drogowego i uzgodnienia projektu organizacji ruchu. W kontrolowanym okresie jedynie w 20 przypadkach dokonano takich uzgodnień i zatwierdzono projekty organizacji ruchu, a w pozostałych uznano - jak wyjaśnił Starosta - za wystarczające zagwarantowanie przez podmiot dokonujący wycinki, że usuwane drzewa będą każdorazowo kładzione na przyległe pola, a roboty związane z ich usuwaniem prowadzone będą poza pasem drogowym. Zdaniem NIK, okoliczności te nie mogą stanowić uzasadnienia dla zaniechania egzekwowania nałożonych bezwarunkowo w tym zakresie obowiązków, w szczególności z uwagi na nieodzownie towarzyszące wycince ryzyko powalenia drzewa w innym niż pierwotnie zakładano kierunku, a tym samym stworzenie bezpośredniego zagrożenia dla osób lub mienia.

¹⁸ o zakupie drewna przez inne podmioty świadczy m.in. uregulowanie należności wynikających z 81 spośród 226 faktur (35,8 %) na kwotę 151 209,38 zł (24,0 %) przez inne podmioty niż wymienione w dokumentach sprzedaży.

¹⁹ w decyzji nr OŚ-7635/78/2009 z dnia 10 kwietnia 2009 r. T.F. zezwolono na usunięcie 485 topoli, spośród 490 ujętych w załączniku do wniosku, natomiast usunięto 490 drzew.

2.4. Pracownicy Starostwa nie dokonywali bezpośrednio po usunięciu drzew obmiarów całości uzyskiwanego drewna. Zaniechano również klasyfikowania pozyskiwanego drewna na drewno użytkowe i opałowe, pomimo tego, że - jak zeznali właściciele firm dokonujących wycinki, a zarazem nabywających pozyskane drewno - przynajmniej jego część była wykorzystywana do celów użytkowych (produkcji desek, palet itp.). Według zeznań byłego pracownika Starostwa uczestniczącego w części pomiarów, dłużycę mierzono tylko do korony, a reszta była odcinana i nieuwzględniana przy pomiarach, natomiast konary ujmowano w protokołach obmiaru jedynie przy bardzo dużej ich grubości. Z uwagi na zalecenie Starostwa dotyczące przygotowania przez podmioty, którym zezwolono na wycięcie drzew, do obmiaru jedynie okrzesanego pnia od odziomka do wysokości, dla której średnica mierzona bez kory wynosiła 14 cm, drewno pochodzące z części konarów i gałęzi (które według ustaleń NIK, nieodpłatnie zabierali mieszkańcy pobliskich miejscowości) nie było uwzględnione w pomiarze. Uczestniczący w pomiarach inspektor zatrudniony w Wydziale Drogownictwa w wyjaśnieniach podał: *Jak przyjeżdżaliśmy to drewno było już przygotowane do obmiaru tzn. leżały obrobione kłody (z korą). Czasami obok leżały jeszcze gałęzie i konary nieuprzętnięte, a czasami było już posprzątane. Obmierzano jedynie kłody z głównego pnia i grubszych konarów, które leśnik uznał za nadające się do obmiaru i sprzedaży.*

Podany w wyjaśnieniach Starosty oraz Wicestarosty nadzorującego pracę Wydziału Drogownictwa brak pełnej wiedzy o stosowanym przez pracowników sposobie obmiaru pozyskiwanego drewna i zaniechaniu jego klasyfikacji świadczy zdaniem NIK o niezapewnieniu właściwego nadzoru nad dysponowaniem mieniem Powiatu. Kontrola wykazała, że protokoły obmiarów pozyskanego drewna, będące podstawą do wystawienia dokumentów sprzedaży, sporządzano nierzetelnie. Nie odnotowywano w nich bowiem liczby usuniętych drzew, a jedynie liczbę kłód oraz numer drogi i jej odcinek. Uniemożliwiało to ustalenie liczby faktycznie usuniętych drzew oraz zgodności przeprowadzonej wycinki z uzyskanymi zezwoleniami. Ponadto nie we wszystkich protokołach wskazywano, którzy z wnioskodawców dokonali wycinki, nie podawano dat sporządzenia protokołów.

Nie prowadzono również rzetelnej ewidencji wyciętych drzew, a jedynie rejestr faktur sprzedanego drewna. Brak należytego nadzoru w tym zakresie potwierdzają wyjaśnienia inspektora z Wydziału Drogownictwa, który stwierdził m.in., że przy usuwaniu drzew nie uczestniczył ani on, ani inni pracownicy Starostwa (poza jednym przypadkiem), także przy odbiorach drewna nie liczone wyciętych drzew, a jedynie kłody.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli powyższe uniemożliwiało rzetelne ustalenie ilości drewna, które uzyskane zostało w wyniku wycinki i które mogło zostać przeznaczone do sprzedaży. Według szacunków brakarskich drzew na pniu, dokonanych przez biegłego powołanego przez NIK w trakcie kontroli, z wyciętych drzew można było pozyskać co najmniej 21 679 m³ drewna, tj. o 11 944,52 m³ więcej (122,7%), aniżeli ujęto w ww. protokołach obmiarów, w tym grubizny 19 711 m³, a drobnicy 1 968 m³. W masie tej, drewno użytkowe stanowiło 9 823 m³, a opałowe 11 856 m³. Zgodnie z opinią biegłego, nie uwzględniając drewna wyciętego na podstawie zleceń udzielonych przez Starostwo i przekazanego do kotłowni oraz tzw. drobnicy, poza drewnem odebranych przez pracowników Starostwa z przeprowadzonej wycinki można było pozyskać dodatkowo 9 868,28 m³ grubizny.

2.5. Powiat realizował określony w zezwoleniach na usunięcie drzew obowiązek dokonania nowych nasadzeń. W kontrolowanym okresie Starostwo zakupiło i dokonało nasadzeń 5 750 drzew, tj. o 504 więcej (9,6%) aniżeli

ustalono w zezwoleniach na usunięcie drzew z pasa dróg powiatowych. Ponadto podmioty wnioskujące o usunięcie drzew poinformowały Starostwo o nasadzeniu 1 779 drzew. Nierzetelnie natomiast informowano organy wydające zezwolenia o dokonaniu nowych nasadzeń. Informację w tym zakresie przesłano jedynie do Burmistrza Głubczyc i obejmowała ona nasadzenia dokonane na podstawie 28 decyzji wydanych w okresie od 30 marca 2010 r. do 13 kwietnia 2011 r. Według wyjaśnień Starosty podczas objazdu dróg pracownicy urzędów gmin w Baborowie, Branicach, Głubczycach i Kietrze byli na bieżąco informowani o dokonywanych nasadzeniach, jak również nasadzenia były widoczne.

3. Najwyższa Izba Kontroli, uwzględniając kryterium legalności, gospodarności i rzetelności, negatywnie ocenia zagospodarowanie drewna pozyskanego w wyniku usunięcia drzew z pasa dróg powiatowych oraz dokumentowanie jego rozdysponowania.

3.1. Ustalone i stosowane przez Powiat ceny sprzedaży drewna nie uwzględniały w pełni klasyfikacji użytkowej pozyskiwanego i sprzedawanego drewna, a ponadto nie odpowiadały cenom rynkowym.

Zgodnie z art. 32 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym*²⁰ do zadań Zarządu Powiatu należy gospodarowanie mieniem Powiatu. W okresie od 10 marca do 11 sierpnia 2008 r. Powiat dokonał sprzedaży ogółem 184,94 m³ drewna pochodzącego z wycinki drzew (topoli) z pasa drogowego dróg powiatowych przy zastosowaniu stawki 80 zł netto/m³, która – wg wyjaśnień Starosty – wynikała z przyjętych w 2006 r. przez ówczesny Zarząd Powiatu cen sprzedaży takiego drewna. Dopiero od dnia 3 września 2008 r. w Powiecie obowiązywały oficjalne i jednolite ceny sprzedaży drewna określone przez Zarząd Powiatu. Ustalając cenniki sprzedaży drewna pozyskanego z wycinki drzew rosnących w pasie drogowym dróg powiatowych²¹, Zarząd Powiatu nie różnicował jednakże ceny drewna poprzez uwzględnienie zarówno jego gatunku, jak i klas, do których można było przyporządkować pozyskane z wycinki drewno. W pierwszej z podjętych uchwał cennik obejmował bowiem jedynie drewno opałowe (S4) różnych gatunków, natomiast w drugiej - w cenniku nie wskazano żadnej klasyfikacji przeznaczonego do sprzedaży drewna.

NIK zwraca również uwagę, że w okresie od 3 września 2008 r. do 3 marca 2010 r. ustalona przez Zarząd Powiatu cena sprzedaży drewna pozyskanego z topoli wynosiła 50 zł netto/m³, a od 4 marca 2010 r. do zakończenia kontroli - 52,50 zł netto/m³, tj. była odpowiednio o 37,5 % i 34,4 % niższa od stosowanej w transakcjach sprzedaży przed ustaleniem ww. cenników. Jako przyczynę obniżenia ceny drewna Starosta wskazał wniosek jednej z radnych Powiatu. Niepoprzedzone analizą rynku obniżenie stosowanej ceny sprzedaży drewna - w ocenie NIK - było działaniem niegospodarnym. Powyższe potwierdza fakt, że według ustaleń kontroli, jedna z firm dokonujących wycinki drzew i jednocześnie nabywająca drewno płaciła rolnikom, którzy występowali do Starostwa o usunięcie drzew, od 80 zł do 90 zł netto/m³, jak również to, że na podstawie trzech wystawionych w dniu 10 września 2008 r. faktur dokonano sprzedaży drewna (na łączną kwotę 3 198,34 zł) za ceną 80 zł netto/m³, pomimo że w obowiązującym wówczas cenniku, cena drewna była niższa o 30 zł/m³. Również powołany

²⁰ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.

²¹ Uchwała Zarządu Powiatu Nr XCVIII/251/2008 z dnia 3 września 2008 r. oraz uchwała Zarządu Powiatu Nr CLXXV/447/2010 z dnia 4 marca 2010 r.

przez NIK biegły z zakresu leśnictwa ustalił, że stosowane przez Starostwo ceny sprzedaży drewna (uwzględniające koszty jego pozyskania) w porównaniu z cenami obowiązującymi na rynku były w kontrolowanym okresie niższe średnio o 42,78 zł/m³, z tego o: 35,90 zł/m³ w 2008 r., 36,04 zł/m³ w 2009 r., 38,76 zł/m³ w 2010 r. oraz 57 zł/m³ w 2011 r.

Na skutek obniżenia cen sprzedaży drewna dochody Powiatu z tego tytułu w latach 2008-2011 były o 331 673,42 zł²² niższe od dochodów możliwych do uzyskania przy zastosowaniu uprzednio obowiązującej ceny.

Ustalona przez biegłego szacunkowa wartość możliwego do pozyskania drewna, uwzględniająca ceny rynkowe, klasyfikację drewna²³ oraz koszty jego pozyskania wynosiła, co najmniej 1 869 104,21 zł netto i tym samym była wyższa o 1 353 895,97 zł netto od uzyskanych przez Powiat dochodów z tego tytułu.

3.2. Sporządzane w Starostwie dowody sprzedaży drewna (faktury) nie dokumentowały rzeczywistego przebiegu operacji gospodarczej w zakresie określenia faktycznych nabywców drewna, czym naruszono przepisy art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*²⁴. Jako nabywców drewna w tych dokumentach wskazywano podmioty wnioskujące o usunięcie drzew, pomimo iż - jak wynika z dokumentacji Starostwa - nie występowały one o zakup drewna. Wszystkich 16 przesłuchanych w trakcie kontroli NIK rolników podało, że nie dokonywali oni wycinki drzew, dwóch stwierdziło, że zleciło wycinkę firmie zewnętrznej, za co otrzymali od tej firmy dodatkowe wynagrodzenia, a tylko trzech potwierdziło otrzymanie wystawionej przez Starostwo faktury.

Sporządzający dokumenty sprzedaży inspektor w Wydziale Drogownictwa, jako przyczynę wskazywania w ww. dokumentach występujących o usunięcie drzew, jako nabywców drewna, podał brak w początkowym okresie wiedzy o tym, że drewno kupują faktycznie firmy prowadzące wycinkę drzew. Podkreślić należy, że pracownik ten również po uzyskaniu wiedzy o faktycznym zakupie drewna przez inne podmioty, w dalszym ciągu sporządzał nierzetelne dokumenty sprzedaży, co uzasadnił m.in. zapisem zawartym w warunkach wycinki drzew, przesyłanych każdorazowo podmiotom wnioskującym o ich usunięcie, zobowiązującym te podmioty do zakupu pozyskanego drewna. W ocenie NIK okoliczność ta nie może wprost stanowić podstawy do uznania tych podmiotów za zainteresowane usunięciem drzew we własnym zakresie, a tym samym nabyciem drewna, tym bardziej, że w wielu przypadkach wycinka odbywała się bez ich udziału, a drewno trafiało do przedsiębiorców usuwających drzewa. Dlatego też faktury, w których jako nabywcę wskazywano podmiot, który nie dokonał zakupu drewna, były nierzetelne pod względem podmiotowym i nie odzwierciedlały zdarzeń gospodarczych w ich rzeczywistym przebiegu. NIK zwraca również uwagę, że odbiór w Starostwie faktur wystawianych na innych kontrahentów potwierdził także właściciel jednej z firm dokonujących wycinki drzew i zakupu drewna, pomimo tego, że zgodnie z art. 20 ust. 2 pkt 2 ustawy *o rachunkowości* oraz § 19 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 marca 2011 r. *w sprawie zwrotu podatku niektórym podatnikom, wystawiania faktur, sposobu ich przechowywania oraz listy towarów i usług, do których nie mają zastosowania zwolnienia od podatku od towarów*

²² przy uwzględnieniu ilości sprzedanego w tym czasie drewna wg dokumentacji Starostwa.

²³ bez drobnicy, drewna sprzedanego w wyniku wycinek zleczanych przez Powiat, drzew zrabkowanych oraz przekazanych do kotłowni

²⁴ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm., dalej: *ustawa o rachunkowości*

*i usług*²⁵, faktury te winny być przekazane nabywcy (kontrahentowi). Również 65 z 226 faktur (28,8%), w odniesieniu do których w dokumentacji Starostwa brak było dowodów przekazania oryginału kontrahentowi - jak wynika z wyjaśnień inspektora w Wydziale Drogownictwa - odebranych zostało przez przedstawicieli firmy dokonującej wycinki, tj. osoby, które nie posiadały stosownych pełnomocnictw.

3.3. Stwierdzono również inne nieprawidłowości w dokumentowaniu sprzedaży drewna pochodzącego z drzew rosnących w pasie dróg powiatowych. I tak, pomimo wycięcia 368 drzew objętych 45 wnioskami zainteresowanych podmiotów, nie sporządzono protokołów odbioru (obmiaru) pozyskanego drewna, a także nie udokumentowano jego sprzedaży. Dla 80 wnioskodawców (kontrahentów) wystawiono faktury na podstawie protokołów odbioru, w których ujęto inne liczby drzew (kłód) niż objęte wnioskiem lub zezwoleniem. W sporządzonych dla 28 kontrahentów 29 fakturach na łączną kwotę 109 725,34 zł brutto ujęto drewno pozyskane z drzew objętych wnioskami innych osób, co według wyjaśnień pracownika Starostwa biorącego udział w odbiorach drewna, spowodowane zostało wskazaniem takiego sposobu rozliczenia przez przedstawiciela firmy dokonującej wycinki, reprezentującego wnioskodawców.

Pomimo ustalenia i stosowania w Starostwie w okresie od 3 września 2008 r. do 3 marca 2010 r. cennika sprzedaży drewna opałowego, dla którego stawka podatku od towarów i usług (VAT) zgodnie z art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. *o podatku od towarów i usług*²⁶ wynosi 7%²⁷, we wszystkich przypadkach sprzedaży w tym okresie drewna opałowego zastosowano stawkę VAT 22%. Powyższe według wyjaśnień pracownika sporządzającego faktury wynikało z informacji uzyskanej od byłego Kierownika Wydziału Drogownictwa. Podstawową stawkę podatku VAT (22%, a od 1 stycznia 2011 r. 23%) stosowano również przy sprzedaży drewna od 4 marca 2010 r., co pośrednio może świadczyć o tym, że sprzedawane drewno było w rzeczywistości drewnem użytkowym, a nie opałowym. Podany w wyjaśnieniach Starosty i Wicestarosty brak wiedzy w zakresie przyczyn stosowania przez pracownika podstawowej stawki VAT przy sprzedaży drewna, w ocenie NIK, świadczy o braku właściwego nadzoru nad dokumentowaniem sprzedaży drewna.

Ponadto NIK zwraca uwagę na stosowanie w ww. fakturach różnych terminów płatności (14, 21 lub 30 dni). Podane w wyjaśnieniu Pana Starosty uwzględnienie przy ustalaniu terminu zapłaty sytuacji gospodarczej podmiotów nabywających drewno wskazuje na uznaniowość postępowania pracowników Starostwa w ww. zakresie.

3.4. Nierzetelnie dokumentowano rozliczanie drewna wykorzystywanego na potrzeby własne Starostwa lub powiatowych jednostek organizacyjnych. W trzech przypadkach, pomimo - jak wskazano w wyjaśnieniach - przekazania drewna z czterech wyciętych drzew (kasztanowca, klonu i dwóch wierzb) do kotłowni, w Starostwie brak było protokołów dokumentujących powyższe, co według wyjaśnień Starosty wynikało z ich prawdopodobnego zagubienia. Dwadzieścia dwa z 23 sporządzonych protokołów przekazania drewna do

²⁵ Dz. U. Nr 68 poz. 360, tak samo w poprzedzających rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia 28 listopada 2008 r. (Dz. U. Nr 212, poz. 1337 ze zm.) oraz z dnia 25 maja 2005 r. (Dz. U. Nr 95, poz. 798 ze zm.)

²⁶ Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.

²⁷ Poz. 18 Wykazu towarów i usług, opodatkowanych stawką podatku w wysokości 7% stanowiącego załącznik nr 3 do ustawy o podatku od towarów i usług

kotłowni nie zawierało informacji o liczbie drzew, z których pozyskano drewno i wartości drewna. W trzech protokołach nie określono także ilości przekazanego do kotłowni drewna. Ponadto w trzech przypadkach dotyczących pięciu usuniętych drzew²⁸, w Starostwie brak było jakichkolwiek dokumentów określających sposób zagospodarowania pozyskanego drewna. Według wyjaśnień Starosty pozyskane drewno zrąbkowano z uwagi na niewielkie rozmiary wyciętych drzew (średnice pnia), nie widząc potrzeby uprzedniego sporządzenia protokołów obmiaru drewna.

Biorąc pod uwagę ilość drewna wykorzystanego na potrzeby własne Powiatu w kontrolowanym okresie – 112,76 m³ (wg protokołów, w których określono ilość drewna), NIK zwraca uwagę na potrzebę rzetelnego dokumentowania sposobu gospodarowania tym mieniem.

3.5. Odsetki należne z tytułu zapłaty należności po terminach określonych w fakturach sprzedaży drewna ustalano nierzetelnie. Spośród objętych badaniem wpłat należności wynikających z 17 faktur (7,5%) na kwotę 120 401,29 zł (19,1% należności objętych ww. fakturami), wszystkie zostały uregulowane po terminie. W przypadku 10 należności na łączną kwotę 68 178,52 zł kontrahentów nie obciążano odsetkami w kwocie ogółem 796,21 zł, a w pozostałych siedmiu przypadkach należności na łączną kwotę 52 222,73 zł, kontrahenci uregulowali odsetki, przy czym były one ustalone w nieprawidłowej wysokości. I tak: w pięciu przypadkach kontrahenci zapłacili łącznie o 109,98 zł mniej, a w dwóch przypadkach o 25,77 zł więcej niż wynosiły należne odsetki za zwłokę²⁹. Według wyjaśnień Skarbnika oraz pracownika odpowiedzialnego za prowadzenie ewidencji rozrachunków dochodów budżetowych i ich bieżące rozliczanie, przyczyną nienaliczenia odsetek za zwłokę była konieczność realizacji innych powierzonych zadań, a różnice pomiędzy odsetkami należnymi, a wpłaconymi przez kontrahentów wynikały z braku informacji o dacie odbioru faktury, od której biegł termin na uregulowanie należności. W wyniku weryfikacji terminów dokonania zapłaty należności za zakupione drewno (przeprowadzonej przez pracowników Starostwa w trakcie kontroli NIK) stwierdzono, że kontrahenci zobowiązania wynikające z 90 faktur zapłacili po terminie (w latach 2008-2011 odpowiednio: 32, 23, 19 i 16). Wysokość należnych z tego tytułu odsetek na łączną kwotę 1 510,41 zł została ujęta w ewidencji księgowej Starostwa, a do 30 kontrahentów³⁰ wysłano wezwania do zapłaty. W wyniku podjętych działań do 26 lipca 2012 r. odzyskano zaległości w kwocie 1 436,56 zł, przy czym za 23 kontrahentów odsetki uregulowała firma dokonująca zakupu drewna.

Zaległości w płatnościach za sprzedane drewno na dzień 28 maja 2012 r. wynosiły 18 663,64 zł (3 % należności ustalonych w dokumentach sprzedaży) i dotyczyły dwóch faktur. W obu przypadkach do dłużników skierowano upomnienia, przy czym w jednym z nich³¹ pierwsze upomnienie przesłano po upływie 169 dni od upływu terminu zapłaty, co według wyjaśnień Skarbnika spowodowane było dużym obciążeniem pracownika odpowiedzialnego za sporządzenie upomnienia oraz realizacją innych powierzonych zadań.

²⁸ dwa świerki i trzy akacje

²⁹ wyliczone na podstawie wysokości określonej w § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 grudnia 2008 r. w sprawie *określenia wysokości odsetek ustawowych* (Dz.U. Nr 220, poz. 1434) – 13% w stosunku rocznym.

³⁰ którzy uregulowali nieterminowo należności wynikające z 56 faktur, wezwań nie przesłano w przypadkach gdy kwota należnych odsetek była niższa od kosztów dostarczenia wezwań

³¹ faktura nr 33/DP/2010

Stwierdzone nieprawidłowości opisane w niniejszym wystąpieniu, stanowią zdefiniowane przez NIK mechanizmy korupcjogenne³² dowolności postępowania, lekceważenia dokumentacji oraz słabości nadzoru i kontroli wewnętrznej. Zdaniem NIK prawidłowe dokumentowanie działalności urzędowej stanowi ważny czynnik przejrzystości działania administracji publicznej, a kontrola wewnętrzna dotycząca prawidłowości działań pracowników winna być prowadzona na bieżąco.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi oraz uwzględniając działania podjęte w czasie trwania kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1. Rzetelną weryfikację zasadności usuwania drzew rosnących w pasie drogowym dróg powiatowych.**
- 2. Podjęcie skutecznych działań w celu zapewnienia:**
 - **rzetelnego obmiaru i klasyfikacji drewna pozyskiwanego z usuwanych drzew oraz jego dokumentowania,**
 - **prawidłowego nadzoru nad realizacją zezwoleń na usuwanie drzew oraz skutecznego egzekwowania obowiązków nałożonych na podmioty dokonujące wycinki,**
 - **najkorzystniejszych i zgodnych z przepisami warunków zlecenia wycinki drzew i sprzedaży pozyskanego drewna,**
 - **rzetelnego, tj. zgodnego z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej, sporządzania dowodów księgowych dot. sprzedaży drewna,**
 - **prawidłowego wymiaru i dochodzenia należności z tytułu odsetek za nieterminowe płatności,**
 - **rzetelnego sporządzania wniosków o wydanie zezwoleń na usunięcie drzew.**

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o *NIK*, oczekuje przedstawienia przez Pana Starostę w terminie 21 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 Staroście prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Opolu 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 mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji.

³² NIK definiuje mechanizmy korupcjogenne, jako takie nieprawidłowości w funkcjonowaniu instytucji publicznych, które powodują lub zwiększają ryzyko wystąpienia zachowań korupcyjnych, lub też utrudniają ich wykrycie. Ustalenie, że w działalności kontrolowanej instytucji występują mechanizmy korupcjogenne oznacza, że w instytucji tej istnieje ryzyko wystąpienia korupcji w przyszłości.