

LWA – 4101-28-04/12

P/12/138

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 30 września)¹

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontroler/Kontrolerzy] Grzegorz Odziemkowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84289 z dnia 24 października 2012 r.

[dowód: akta kontroli str. 1-2]

Jednostka kontrolowana Urząd Miasta Ostrołęki, Pl. Gen. J. Bema 1, 07-400 Ostrołęka (zwany dalej „Urzędem” lub „UM”).

Kierownik jednostki kontrolowanej Pan Janusz Kotowski, Prezydent Miasta Ostrołęki (zwany dalej „Prezydentem”).
[dowód: akta kontroli str. 3]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie² działalność Urzędu w zbadanych obszarach dotyczących: sporządzania wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew z terenów nieruchomości miejskich oraz sposobu postępowania z drewnem pozyskanym z usuniętych drzew. Pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, oceniono obszar dotyczący funkcjonowania audytu wewnętrznego, kontroli wewnętrznej i kontroli zarządczej. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie zbadany obszar dotyczący realizacji prac związanych usuwaniem drzew.

Uzasadnienie oceny ogólnej Powyższa ocena ogólna wynika z ocen częściowych obszarów objętych kontrolą.
Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- niewłaściwym sporządzaniu wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew,
- nieokreślaniu i nieewidencjonowaniu ilości i wartości drewna pozyskanego z usuniętych drzew,
- nieujmowaniu w ramach audytu wewnętrznego i kontroli wewnętrznej problematyki usuwania drzew z terenów nieruchomości miejskich i zagospodarowania pozyskanego drewna.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Sporządzanie wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew.

Opis stanu faktycznego W latach 2010-2012 (do 30 września) z terenów nieruchomości miejskich usunięto ogółem 687 drzew, w tym odpowiednio:
– w 2010 r. usunięto 225 drzew, w tym 205 w wyniku inwestycji i remontów prowadzonych przez Urząd,
– w 2011 r. usunięto 238 drzew, w tym 114 w ramach realizowanych inwestycji i remontów,
– w 2012 r. (do 30 września) usunięto 224 drzewa, w tym 173 w ramach realizowanych inwestycji i remontów.
[dowód: akta kontroli str. 49]

W sprawozdaniu statystycznym SG-01 za rok 2010, w części 2 „Leśnictwo i ochrona środowiska” w dziale 3 „Tereny zieleni w miastach i wsiach” wykazano ubytki drzew z terenu nieruchomości Miasta Ostrołęki w liczbie 300, a w 2011 r. – 157.

¹ Badaniami objęte zostały również działania mające miejsce przed 1 stycznia 2010 r. o ile miały one bezpośredni wpływ na zjawiska będące przedmiotem kontroli.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

[dowód: akta kontroli str. 50-54]

W okresie objętym kontrolą Miasto realizowało 36 zadań inwestycyjnych i remontowych, w toku których konieczne było usunięcie drzew z terenów nieruchomości miejskich. Spośród tych zadań 18 dotyczyło budowy i przebudowy dróg, ulic i parkingów, 7 – budowy boisk sportowych, 2 – budowy i remontu placów zabaw, 4 – zagospodarowania parku i skweru, 5 – budowy, remontu i termomodernizacji budynków. Realizacja wymienionych zadań wymagała usunięcia łącznie 492 drzew. We wszystkich ww. przypadkach Miasto uzyskało zezwolenia na usunięcie drzew zgodnie z postanowieniami art. 83 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody³.

[dowód: akta kontroli str. 55-60]

Analiza dokumentacji (przedmiarów robót, kosztorysów inwestorskich i ofertowych) wybranych 4 inwestycji⁴, w ramach realizacji których drzewa nie były usuwane wykazała, że opis robót nie zawierał wycinki drzew.

[dowód: akta kontroli str. 61]

W okresie objętym kontrolą Miasto realizowało jedno zadanie inwestycyjne objęte decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej⁵, w toku którego konieczne było usunięcie 43 drzew. Zadanie to dotyczyło przebudowy drogi krajowej nr 61 Warszawa – Ostrołęka – Augustów kat. ob. XXV w Ostrołęce.

[dowód: akta kontroli str. 62-63, 94-120, 432]

Analiza dokumentacji dotyczącej wszystkich składanych wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew z terenów nieruchomości miejskich (w związku z inwestycjami i remontami realizowanymi przez Miasto Ostrołęka), a także decyzji wydawanych w tej sprawie wykazała, że Miasto nie występowało do samorządowego kolegium odwoławczego (SKO) z wnioskiem o wyznaczenie organu właściwego do wydania zezwolenia na usunięcie drzew. Wnioski o wydanie zezwoleń składane były przez upoważnionych przez Prezydenta dyrektorów wydziałów Urzędu (lub projektantów inwestycji). Zezwolenia w sprawie usunięcia drzew wydawał, z upoważnienia Prezydenta, dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu.

[dowód: akta kontroli str. 202]

W związku z realizowanymi inwestycjami i remontami, w latach 2010-2012 (do 30 września) Miasto (upoważnieni przez Prezydenta dyrektorzy wydziałów lub projektanci) złożyło łącznie 43 wnioski o wydanie zezwolenia na usunięcie 760 drzew. W przypadku 3 zadań złożone zostały 2 wnioski.

[dowód: akta kontroli str. 49, 55-60]

Szczegółową analizą objęto 13 spośród 43 wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew⁶. Wnioski te dotyczyły wycinki 399 drzew, a opłatę za ich usunięcie ustalono w wysokości 3.034,2 tys. zł.

Z dokumentacji przedstawionej przez Wydział Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska wynikało, że w analizowanej próbie w 1 przypadku do wniosku dołączono wydruk z ewidencji gruntów i wpisano numer księgi wieczystej, a w 2 przypadkach załączono oświadczenia o dysponowaniu nieruchomością na cele budowlane. W 3 przypadkach we wniosku wskazano, że nieruchomość stanowi własność Miasta.

[dowód: akta kontroli str. 74-77, 78-187]

We wszystkich 13 wnioskach o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew wskazano obwód pnia na wysokości 130 cm oraz przeznaczenie terenu, na którym rosną drzewa przeznaczone do usunięcia. W 10 wnioskach wskazano gatunek drzewa, a w 6 – przyczyny i termin usunięcia.

[dowód: akta kontroli str. 74-77, 78-187]

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

1. W 3 wnioskach nie wskazano gatunku drzewa przeznaczonego do usunięcia (podano tylko nazwę rodzajową), co było niezgodne z art. 83 ust. 4 pkt 3 ustawy o ochronie przyrody.
2. W 7 wnioskach nie podano terminu zamierzonego usunięcia drzew, co było niezgodne z art. 83 ust. 4 pkt 6 ustawy o ochronie przyrody.

³ Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.

⁴ spośród wymienionych w sprawozdaniach rocznych z wykonania budżetu Miasta Ostrołęki za 2010 r. i 2011 r.

⁵ Decyzja Wojewody Mazowieckiego Nr 4/2008 z dnia 30 września 2008 r.

⁶ Wnioski te dotyczyły następujących zadań: przebudowa ul. Okopowej, ul. Sygietyńskiego i drogi krajowej nr 61 Warszawa – Ostrołęka – Augustów, budowa ul. Łęczysk, budowa boisk sportowych przy Zespole Szkół Nr 3, Zespole Szkół Zawodowych Nr 2 i Gimnazjum Nr 1, budowa skate-parku na terenie parku przy ul. Bursztynowej, zagospodarowanie Parku Miejskiego, budowa placu zabaw – ul. Różana i Kwiatowa.

3. W żadnym przypadku Miasto nie występowało do samorządowego kolegium odwoławczego z wnioskiem o wyznaczenie organu właściwego do wydania zezwolenia na usunięcie drzew.

Składając wyjaśnienia w ww. sprawie, Wiceprezydent przedłożył opinię prawną Biura Prawnego Urzędu, w której wskazano m.in., że „brak jest wyraźnej normy, wzorem uchylonego art. 27a k.p.a., wyłączającej wójta, burmistrza (prezydenta miasta) od orzekania w sprawie, w której jego gmina jest stroną. Obowiązku takiego nie można się wprost dopatrzeć w regulacjach art. 24 § 1 i § 4 k.p.a.”. W powołanej opinii stwierdzono również, że „nie można stawiać znaku równości pomiędzy instytucją przedstawicielstwa strony i pełnieniem funkcji wykonawczych gminy i tym samym zakładać, że organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego jest zawsze, z mocy prawa, jej przedstawicielem”

[dowód: akta kontroli str. 444-449]

Zgodnie z postanowieniami art. 90 ustawy o ochronie przyrody czynności, o których mowa w art. 83-89, w zakresie, w jakim wykonywane są one przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, w odniesieniu do nieruchomości będących własnością gminy, wykonuje starosta.

W opinii NIK, analizując przepisy ustawy o ochronie przyrody, a w szczególności art. 90 tej ustawy należy zwrócić uwagę, że wolą ustawodawcy było wyłączenie kompetencji organów wykonawczych gminy (wójta, burmistrza, prezydenta) od podejmowania decyzji w zakresie wydawania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów na nieruchomościach będących własnością gminy. Rolę organu prowadzącego postępowanie w tego rodzaju sprawach ustawodawca powierzył innemu, odrębnemu od gminy organowi – staroście. Zdaniem NIK 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. W ocenie NIK nie ma znaczenia, że prezydent miasta wykonuje równocześnie obowiązki starosty. Intencją ustawodawcy, jak wynika z treści omawianego przepisu, było wyłączenie z tej kategorii spraw organu wykonawczego gminy. Takim organem jest nadal prezydent miasta na prawach powiatu, niezależnie od pełnionej funkcji starosty. Prezydent sprawujący tę dodatkową funkcję nie może występować w imieniu gminy jako strony i jednocześnie jako organ rozpoznający sprawę w tym samym przedmiocie. Zdaniem NIK byłoby to sprzeczne z wolą ustawodawcy, wyrażoną w omawianym przepisie.

Dlatego w każdej indywidualnej sprawie prezydent, będąc organem wykonawczym gminy, powinien, zdaniem NIK, wystąpić do właściwego miejscowo samorządowego kolegium odwoławczego o wyłączenie organu i wyznaczenie innego organu (starosty) do załatwienia sprawy wydania zezwolenia na usunięcie drzew rosnących na terenie nieruchomości gminnych, w związku z art. 24 § 3, art. 25 i art. 26 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (k.p.a.)⁷,

4. W sprawozdaniach SG-01 nie wykazywano drzew usuniętych z terenów zespołu szkół i przedszkoli, będących w trwałym zarządzie placówek, z których usuwane były drzewa w ramach działań inwestycyjnych Miasta Ostrołęki.

Dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu wyjaśniła, że w sprawozdaniu uwzględniono tylko i wyłącznie tereny zieleni, zgodnie z wytycznymi zawartymi w objaśnieniach do formularza SG-01. Pominięto natomiast tereny zespołu szkół i przedszkoli, będących w trwałym zarządzie placów z których usuwane były drzewa w ramach działań inwestycyjnych Miasta Ostrołęki.

[dowód: akta kontroli str. 452-453]

Nie wykazywanie w sprawozdaniu ubytków drzew z terenów będących w trwałym zarządzie szkół i przedszkoli było nieuzasadnione. Drzewa usuwane z tych terenów pomniejszają ich stan na terenach nieruchomości gminnych i zgodnie z objaśnieniami do sprawozdania SG-01 powinny zostać w nim uwzględnione. W objaśnieniach wskazano bowiem, że w dziale 3 („tereny zieleni w miastach i wsiach”) nie należy wykazywać jedynie danych o lasach stanowiących własność gmin i ogrodach działkowych. Ponadto, według definicji zielenicy do tej kategorii obiektów należy zaliczyć również zielen przy budynkach użyteczności publicznej (o ile udostępniona jest do użytku powszechnego).

[dowód: akta kontroli str. 50-54]

Uwagi dotyczące badanej działalności	NIK zwraca uwagę, że w odniesieniu do drzew i krzewów znajdujących się na nieruchomościach objętych decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (wydanej na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach
--------------------------------------	--

⁷ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁸) nie stosuje się przepisów o ochronie przyrody dotyczących obowiązku uzyskiwania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów (art. 21 ust. 2 tej ustawy). Tymczasem, realizując taką inwestycję (przebudowa drogi krajowej nr 61 Warszawa – Ostrołęka – Augustów kat. ob. XXV w Ostrołęce) dyrektor Wydziału Inwestycji i Funduszy Europejskich wystąpił z dwoma wnioskami o zezwolenie na usunięcie drzew do Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska, a dyrektor tego wydziału takich zezwoleń udzielił.

[dowód: akta kontroli str. 94-120]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność jednostki w zbadanym zakresie.

Wywiązywanie się z obowiązków ustalonych w zezwoleniach na usunięcie drzew.

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

Opis stanu faktycznego	W latach 2010-2012 (do 30 września) w związku z inwestycjami i remontami udzielono Miastu ⁹ ogółem 42 zezwolenia na usunięcie drzew z terenów nieruchomości zajętych pod te inwestycje, w tym w 2010 r. – 15 zezwoleń, w 2011 r. – 15, w 2012 r. – 12.
------------------------	---

Zezwoleniami objęto łącznie 751 drzew, z czego w 2010 r. – 205, w 2011 r. – 192, a w 2012 r. – 354.

[dowód: akta kontroli str. 49]

Udzielone przez dyrektora Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska zezwolenia na usunięcie drzew w 12 przypadkach (na 13 zbadanych) były zgodne co do ilości i gatunków drzew ze złożonymi wnioskami. Stwierdzono, że w 1 przypadku organ odmówił zgody na usunięcie 1 drzewa gatunku klon pospolity o obwodzie pnia 105 cm mierzonym na wysokości 130 cm¹⁰.

[dowód: akta kontroli str. 78-187]

Analiza dokumentacji dotyczącej 13 wniosków na usunięcie drzew wykazała, że w 12 przypadkach zezwolenia na usunięcie drzew zostały udzielone pomimo, że złożone wnioski nie zawierały elementów określonych w art. 83 ust. 4 pkt 3 i 6 ustawy o ochronie przyrody¹¹.

[dowód: akta kontroli str. 74-77]

W wyjaśnieniach dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu stwierdziła, m.in. że:

- w sprawie braku nazwy gatunku drzewa: nazwa gatunku drzewa w niektórych przypadkach weryfikowana była podczas wizji lokalnej,
- w sprawie braku zamierzonego terminu usunięcia drzew: zezwolenie na usunięcie drzew było uzyskiwane na etapie zbierania niezbędnych dokumentacji celem przeprowadzenia postępowania o zamówienie publiczne (w trakcie składania wniosku docelowo nie był znany przewidywany termin wycinki),

[dowód: akta kontroli str. 454-455]

Stosownie do postanowień art. 83 ust. 2c ustawy o ochronie przyrody (obowiązującym od 20 lipca 2010 r.¹²), w odniesieniu do analizowanych 13 wniosków (w tym 11 złożonych po 20 lipca 2010 r.), przed wydaniem zezwolenia w 8 przypadkach przeprowadzono oględziny w terenie w zakresie występowania w obrębie zadrzewień gatunków chronionych, a także weryfikacji ilości i gatunków drzew. W 4 przypadkach fakt przeprowadzenia oględzin udokumentowano protokołem. W pozostałych przypadkach dokonano jedynie wzmianki w wydanej decyzji.

⁸ Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 ze zm., zwanej dalej „ustawą o szczególnych zasadach realizacji inwestycji”.

⁹ Sposób udzielania zezwoleń omówiono w pkt 1 niniejszego wystąpienia

¹⁰ Wniosek o wydanie zezwolenia, złożony przez dyrektora Gimnazjum nr 1 w dniu 11 października 2011 r. dotyczył usunięcia 29 drzew z terenu szkoły przeznaczonego pod budowę boisk typu „Orlik”; zezwolenie wydano na usunięcie 28 drzew; w uzasadnieniu odmowy podano, że drzewo jest w dobrej kondycji zdrowotnej i nie koliduje z planowaną inwestycją.

¹¹ Wady ww. wniosków omówiono w pkt 1 niniejszego wystąpienia

¹² Po zmianie dokonanej przepisami ustawy z 21 maja 2010 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 119, poz. 804).

W wyniku oględzin nie stwierdzono występowania gatunków chronionych, w związku z czym nie wzywano wnioskodawców do wystąpienia do właściwego miejscowo regionalnego dyrektora ochrony środowiska o wydanie zezwolenia, o którym mowa w art. 56 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody.
W 3 przypadkach oględziny, o których mowa w art. 83 ust. 2c ustawy o ochronie przyrody nie zostały przeprowadzone.

[dowód: akta kontroli str. 74-77, 78-187]

Dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu wyjaśniła, że powyższe nieprawidłowości wynikają z niezamierzonego działania podczas prowadzonych postępowań o udzielenie zezwoleń na usunięcie drzew.

[dowód: akta kontroli str. 454-455]

W 7 (z 13 analizowanych) zezwoleniach ustalono termin usunięcia drzew, a w 8 zawarto obowiązek dokonania nasadzeń zastępczych¹³.

W latach 2010-2012 (do 30 września) w ramach realizacji inwestycji i remontów objętych kontrolą usunięto łącznie 219 drzew natomiast według wyjaśnień Wiceprezydenta, nasadzono w zamian nie mniej niż ilość określoną w zezwoleniach, tj. 127 drzew¹⁴.

Wiceprezydent wyjaśnił ponadto, że potwierdzeniem wykonanych w ramach umowy nasadzeń są protokoły końcowego odbioru inwestycji, w których inspektor nadzoru inwestorskiego potwierdził bezusterkowe i w pełnym zakresie wykonanie przedmiotu umowy, który obejmował zarówno wycinkę drzew, usunięcie drzew z terenu inwestycji, jak i nasadzenia zastępcze.

[dowód: akta kontroli str. 442-443, 444-447]

W 6 zezwoleniach ustalono opłaty za usunięcie drzew w łącznej kwocie 3.034,2 tys. zł. W pozostałych przypadkach odstąpiono od naliczenia opłat na podstawie art. 86 ust. 1 pkt 5, 6, 8 i 9 ustawy o ochronie przyrody.

Analiza wykazała również, że w dwóch przypadkach daty wydania zezwoleń (28 maja 2010 r.) były wcześniejsze niż daty wniosków (31 maja 2010 r.)¹⁵.

[dowód: akta kontroli str. 74-77, 78-187]

Dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu wyjaśniła, że pracownik Wydziału prawdopodobnie omyłkowo, pisząc na szablonie poprzedniego zezwolenia, nie poprawił daty.

[dowód: akta kontroli str. 454-455]

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

1. W 12 przypadkach zezwolenia na usunięcie drzew zostały udzielone pomimo, że złożone wnioski nie zawierały wszystkich elementów określonych w art. 83 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody¹⁶.
2. W 6 zezwoleniach nie określono terminu usunięcia drzew, co stanowiło naruszenie art. 84 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody.
3. W 3 przypadkach (na 11 gdzie było to wymagane) przed wydaniem zezwolenia nie przeprowadzono oględzin, o których mowa w art. 83 ust. 2c ustawy o ochronie przyrody.
4. W 6 decyzjach (spośród 8 badanych) nie ustalono terminu posadzenia innych drzew (nasadzeń zastępczych), co stanowiło naruszenie art. 84 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody.

2.2. Realizacja obowiązków ustalonych w zezwoleniach na usunięcie drzew.

Opis stanu faktycznego	We wszystkich 6 badanych zezwoleniach, w których ustalone zostały opłaty za usunięcie drzew, termin ich uiszczenia został odroczony na okres 3 lat od daty ich wydania. W związku z tym do dnia zakończenia kontroli Miasto nie było zobowiązane do wniesienia
---------------------------	--

¹³ Spośród inwestycji, których dotyczyły wymienione zezwolenia, 2 nie zostały rozpoczęte, a w 1 przypadku nasadzenia zastępcze winny nastąpić w 2013 r. (zgodnie z zezwoleniem)

¹⁴ Podana ilość nasadzeń zastępczych dotyczy 5 inwestycji: budowa ul. Okopowej, budowa boisk sportowych przy Zespole Szkół Nr 3, budowa boiska szkolnych przy Gimnazjum Nr 1, zagospodarowanie Parku Miejskiego, budowa ul. Łęczysk;

¹⁵ Decyzja GKOŚ.7635/52/10 i GKOŚ.7635/48/10

¹⁶ Wady wniosków dotyczyły: nie podania terminu zamierzonego usunięcia drzew, gatunku drzew przewidzianych do usunięcia, nie wskazania tytułu prawnego władania nieruchomością.

ustalonych opłat. Nie wystąpiły też przypadki nałożenia na Miasto kar za usuwanie drzew bez zezwolenia.
[dowód: akta kontroli str. 74-77, 205]

Z analizowanych 8 zezwoleń, w których zawarto obowiązek dokonania nasadzeń zastępczych, w 2 przypadkach¹⁷ został określony termin tych nasadzeń (najbliższy sezon wegetacyjny), a w 3 zezwoleniach zobowiązano stronę do poinformowania o dokonaniu nasadzeń.

W żadnym spośród ww. zezwoleń nie określono rodzaju drzew, które miały być nasadzone.
[dowód: akta kontroli str. 74-77, 78-187]

Dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska wyjaśniła, że wnioskodawcy ustnie informowali o realizacji nasadzeń zastępczych, natomiast weryfikacja spełnienia wymaganych warunków odbywała się w trakcie odbioru końcowego inwestycji.
[dowód: akta kontroli str. 456-457]

W wyniku przeprowadzonych oględzin, którymi objęto 3 miejsca nasadzeń stwierdzono, że na terenie Zespołu Szkół Nr 3 posadzonych zostało 42 szt. drzew¹⁸, a w pasie drogowym ulicy Łęczysk – 34 szt.¹⁹.

Na terenie Zespołu Szkół Nr 2 nasadzeń zastępczych nie wykonano (inwestycja została zakończona w dniu 15 listopada 2012 r.).

W decyzji GKOŚ.6131.52.2012 z dnia 14 maja 2012 r. zezwalającej na usunięcie 45 szt. drzew z terenu Zespołu Szkół Nr 2 zobowiązano wnioskodawcę do dokonania nasadzeń zastępczych w najbliższym sezonie wegetacyjnym po ukończeniu inwestycji.

[dowód: akta kontroli str. 168-171, 206]

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Realizacja prac związanych z usuwaniem drzew.

3.1. Wybór wykonawcy prac związanych z usuwaniem drzew.

Opis stanu faktycznego	W okresie objętym kontrolą Miasto nie zlecało usuwania drzew własnym jednostkom organizacyjnym. Drzewa usuwane były przez wykonawców w ramach inwestycji i remontów realizowanych na terenach nieruchomości miejskich.
---------------------------	--

[dowód: akta kontroli str. 414-421]

W wyniku analizy 7 zadań, w toku których usunięte zostały drzewa z terenów nieruchomości miejskich²⁰, ustalono, że wszyscy wykonawcy wyłonieni zostali w trybie przetargu nieograniczonego, zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²¹.

We wszystkich analizowanych przypadkach w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (siwz), w kosztorysie inwestorskim, ujmowano zadania związane z usuwaniem drzew.

[dowód: akta kontroli str. 207-208, 209-324]

Umowy zawarte z wykonawcami ww. inwestycji zawierały ustalenia dotyczące zabezpieczenia należytego wykonania umowy oraz wysokości kar umownych za zwłokę w wykonaniu przedmiotu umowy.

[dowód: akta kontroli str. 207-208, 209-324]

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

¹⁷ Decyzja GKOŚ.6131.75.2012 i GKOŚ.6131.52.2012

¹⁸ Zgodnie z decyzją GKOŚ.7635/52/10 i GKOŚ.7635/48/10

¹⁹ Zgodnie z decyzją GKOŚ.6131.05.2012

²⁰ Spośród 10 zadań inwestycyjnych, wybranych do kontroli na podstawie złożonych wniosków i udzielonych zezwoleń na usunięcie drzew, w 2 przypadkach inwestycje nie zostały rozpoczęte (nie wybrano wykonawców), a w 1 przypadku, pomimo posiadanego zezwolenia, nie usunięto żadnego drzewa

²¹ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

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

Opis stanu
faktycznego

Ustalono, że w przypadku realizacji 6 zadań wymagających usunięcia drzew z terenów nieruchomości miejskich roboty objęte umowami zostały zrealizowane w terminie, zgodnie z postanowieniami zawartych umów. W 1 przypadku zadanie wykonano 6 dni po terminie²².

Prawidłowość realizacji postanowień zawartych umów we wszystkich przypadkach została potwierdzona protokołami odbioru robót.

[dowód: akta kontroli str. 207-208, 209-324, 444-447]

Dla 6 zadań koszt usunięcia drzew wliczony był w wynagrodzenie wykonawcy natomiast w 1 przypadku drzewa zostały usunięte przez zarządcę terenu²³.

Łączny koszt usługi usunięcia drzew w ramach inwestycji i remontów objętych badaniem wyniósł 21,0 tys. zł.

[dowód: akta kontroli str. 207-208, 209-324, 433]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia **pozytywnie** działalność jednostki w badanym obszarze.

Sposób postępowania z drewnem pozyskiwanym z usuniętych drzew.

Opis stanu
faktycznego

W Urzędzie nie opracowano wewnętrznych zasad sprzedaży składników mienia ruchomego dotyczących drewna ponieważ, jak wyjaśnił Wiceprezydent, Urząd nie prowadzi działalności polegającej na sprzedaży drewna.

[dowód: akta kontroli str.441-447]

Urząd nie dokonywał wyceny wartości pozyskanego drewna pozyskanego z drzew usuwanych w ramach objętych kontrolą inwestycji (remontów).

[dowód: akta kontroli str. 62-63]

Według szacunku dokonanego w toku kontroli²⁴ wartość drewna pozyskanego w wyniku wycinki drzew dokonanej w ramach realizacji kontrolowanych inwestycji (remontów) wyniosła co najmniej 3,8 tys. zł.

[dowód: akta kontroli str. 62-73]

W latach 2010-2011, jak wynikało m.in. z wyjaśnień Wiceprezydenta, drewno pozyskane przy usuwaniu drzew składowane było na terenie Zakładu Obsługi Oświaty i Aktywnego Zwalczania Bezrobocia w Ostrołęce, a od 2012 r. w Miejskim Zarządzie Obiektów Sportowo – Turystycznych i Infrastruktury Technicznej w Ostrołęce.

Drewno z usuniętych drzew wykorzystywane było na opał do ogrzewania szklarni zabezpieczających obsługę i utrzymanie zieleni miejskiej.

[dowód: akta kontroli str. 441-447]

²² Dotyczy zadania pn. budowa ulicy Okopowej

²³ Dotyczy zadania pn. budowa boisk szkolnych przy Gimnazjum Nr 1

²⁴ Szacunku dokonano przyjmując dla uproszczenia, że każde drzewo to kłoda o dł. 2m i średnicy środkowej wyliczonej na podstawie obwodu wskazanego w zezwoleniu. Oszacowana, przy wykorzystaniu tablic miąższości drewna okrągłego, ilość drewna wyniosła dla badanych inwestycji 49,54m³ (w 2010 r. – 12,35m³, w 2011 r. – 25,96m³, w 2012 r. – 11,23m³). Dla określenia wartości drewna przyjęto średnie ceny roczne wyliczone na podstawie cen drewna opałowego (sortyment S4) w sprzedaży detalicznej określone przez Nadleśniczego Nadleśnictwa Ostrołęka w zarządzeniach, po odjęciu kosztów pozyskania.

Wiceprezydent wyjaśnił, że Urząd nie dysponuje dokumentami potwierdzającymi ile drewna i w jakim terminie przekazywane było do ww. szklarni.

[dowód: akta kontroli str. 441-447]

Z informacji udzielonej przez dyrektora Miejskiego Zarządu Obiektów Sportowo – Turystycznych i Infrastruktury Technicznej w Ostrołęce²⁵ wynikało m.in., że:

- w okresie od 2010 r. do 31 marca 2012 r. za podstawę przekazywania wyciętych drzew do Miejskiego Zarządu służyła informacja telefoniczna oraz stosowny wpis do kontrolki „wjazd-wyjazd” prowadzonej przez pracowników pełniących dyżury w bazie. Po 1 kwietnia 2012 r. stosowna informacja przekazywana jest na piśmie;
- do 1 kwietnia 2012 r. brak jest informacji o ilości drewna przekazanego przez wykonawców we wpisach w kontrolce „wjazd-wyjazd”. Od 1 kwietnia 2012 r. w ślad za pismem Urzędu komisyjnie jest oceniany gatunek i ilość pozyskanego drewna. Drewno wartościowe przyjmowane jest dokumentem wz na stan magazynowy, a niepełnowartościowe przekazywane jest na opał.

[dowód: akta kontroli str. 327-339]

W analizowanych sprawach, w specyfikacjach istotnych warunków zamówienia i umowach zawartych z wykonawcami robót budowlanych i remontowych wymagających usunięcia drzew nie zostały określone postanowienia odnośnie przeznaczenia pozyskanego drewna. Przekazywane nieodpłatnie do Miejskiego Zarządu drewno pochodzące z wycinki nie było w żadnej formie ewidencjonowane. Ponadto wykonawcy realizujący inwestycje i remonty nie byli zobowiązani do rozliczenia się z pozyskanego drewna, ani też rozliczenia takiego nie składali.

[dowód: akta kontroli str. 207-208]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Drewno pochodzące z drzew usuwanych z terenów nieruchomości miejskich nie było wyceniane ani ewidencjonowane.

Prezydent wyjaśnił, że w kosztorysie inwestorskim nie dokonuje się wyceny objętościowej drewna pozyskanego z wycinki i wartości pozyskanego drewna, lecz określa się ilość drzew i średnicę pnia drzewa.

[dowód: akta kontroli str. 433]

W opinii NIK, dokonywanie wyceny pozyskanego drewna nie ma związku ze sporządzaniem kosztorysów inwestorskich i może być wykonane niezależnie.

2. Zarówno siwz jak i umowy zawierane z wykonawcami inwestycji lub remontów nie zawierały postanowień odnośnie przeznaczenia drewna pozyskanego z usuniętych drzew.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie NIK, skutkiem stwierdzonych nieprawidłowości był fakt, że Urząd nie posiadał wiedzy jaką ilość drewna pozyskano, jaka była jego wartość, a także jaka część tego drewna wykorzystana została na opał do ogrzewania szklarni, a jaka została rozdysponowana w inny sposób. Ponadto, zdaniem NIK, brak nadzoru nad sposobem rozdysponowania pozyskiwanego drewna świadczy o niegospodarności i może stwarzać zagrożenie wystąpienia korupcji.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia **negatywnie** działalność jednostki w badanym obszarze.

²⁵ Dalej „Miejski Zarząd”

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

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

Opis stanu faktycznego Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Urzędu²⁶ organizowanie i koordynowanie przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg, wniosków i listów obywateli należy do właściwości Biura Kontroli i Skarg.

Sposób organizacji, przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków uregulowany został zarządzeniem Prezydenta z dnia 23 kwietnia 2007 r.²⁷

Stosownie do postanowień ww. zarządzenia, wszystkie skargi i wnioski adresowane do Urzędu ewidencjonowane są w centralnym rejestrze skarg i wniosków prowadzonym w Biurze Kontroli i Skarg.
[dowód: akta kontroli str. 340-349]

W okresie objętym kontrolą nie odnotowano skarg i wniosków dotyczących usuwania drzew z terenu Miasta.
[dowód: akta kontroli str. 340, 350-368]

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 strukturze organizacyjnej Urzędu wyodrębniono Biuro Kontroli i Skarg zajmujące się kontrolą wewnętrzną oraz samodzielne stanowisko audytora wewnętrznego.
[dowód: akta kontroli str. 369-377]

W okresie objętym kontrolą pracownicy Biura Kontroli i Skarg, jak i audytor wewnętrzny nie planowali i nie prowadzili kontroli w zakresie występowania o wydanie zezwoleń na usunięcie drzew, realizacji usunięć drzew i wywiązywania się z obowiązków zawartych w decyzjach oraz zagospodarowania drewna pozyskanego z usuniętych drzew.
[dowód: akta kontroli str. 369, 378-402]

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

5.3. Funkcjonowanie kontroli zarządczej w zakresie spraw objętych kontrolą

Opis stanu faktycznego W ramach realizacji zadań określonych w art. 69 ust. 1 pkt 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Prezydent w dniu 7 lutego 2011 r. wydał Zarządzenie Nr 31/11 w sprawie ustalenia Regulaminu kontroli zarządczej w Urzędzie Miasta Ostrołęki, którym m.in. określono cele i zasady kontroli zarządczej. Poprzednio, tj. w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 7 lutego 2011 r. w Urzędzie brak było zasad i procedur kontroli zarządczej.
[dowód: akta kontroli str. 403-409]

Ustalone nieprawidłowości W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie

²⁶ ustalonym zarządzeniem Prezydenta Nr 69/07 z dnia 21 marca 2007 r., a następnie Nr 127/2011 z dnia 27 maja 2011 r.

²⁷ Nr 97/07 z dnia 23 kwietnia 2007 r.

stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieopracowaniu i nie stosowaniu w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 7 lutego 2011 r. zasad i procedur kontroli zarządczej.

Uwagi dotyczące badanej działalności

W ocenie NIK, stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości świadczą o nieskuteczności kontroli wewnętrznej i zarządczej w badanym zakresie.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia **pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości** działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

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 Kontroli²⁸, wnosi o:

1. Wykazywanie w sprawozdaniu statystycznym SG-01 faktycznej liczby drzew usuwanych z terenów nieruchomości Miasta.
2. Podjęcie działań zapewniających sporządzanie wniosków o zezwolenie na usunięcie drzew/krzewów spełniających wymogi określone w art. 83 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody.
3. Określanie w umowach zawieranych z wykonawcami inwestycji i remontów, w wyniku których zostaną usunięte drzewa z terenów nieruchomości miejskich zasad postępowania z pozyskanym drewnem oraz bieżącą kontrolę realizacji umów w tym zakresie.
4. Prowadzenie ewidencji drewna pozyskiwanego z nieruchomości miejskich.
5. Dokumentowanie ilości i rodzaju drewna przekazywanego nieodpłatnie Miejskiemu Zarządowi Obiektów Sportowo – Turystycznych i Infrastruktury Technicznej w Ostrołęce.
6. Ujmowanie w planach audytu wewnętrznego oraz kontroli wewnętrznej zagadnień związanych z usuwaniem drzew z terenów nieruchomości miejskich oraz prawidłowości zagospodarowania pozyskanego 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 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 Warszawie.

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.

Warszawa, dnia 7.01.2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontroler

Wicedyrektor

²⁸ Dz.U. z 2012 r., poz.82

Grzegorz Odziemkowski
Główny specjalista k.p.

Andrzej Panasiuk

.....
podpis

.....
podpis