

BAK III 0913-12/09
13/07/09
13.08.09
do publikacji w BKP
Kołobrzeg 03-07-2009
IMF
Zaproszenie
Zaproszenie

(3)

PROTOKÓŁ
z doróżnej kontroli
przeprowadzonej w Referacie Inżynierii i Ochrony Środowiska
Urzędu Miasta Kołobrzeg

Jednostka kontrolowana:

Referat Inżynierii i Ochrony Środowiska – komórka organizacyjna Urzędu Miasta Kołobrzeg.

Temat kontroli:

Rzetelność prowadzenia dokumentacji postępowań dotyczących wycinki drzew.

Kontrolę przeprowadził:

Sławomir Dassow – audytor wewnętrzny – Koordynator Biura Audytu i Kontroli, na podstawie upoważnienia Nr OR.L0113/59/09 z dnia 15 maja 2009 roku wydanego przez Prezydenta Miasta Kołobrzeg.

Termin przeprowadzania czynności kontrolnych:

- 18 – 29 maj oraz 01 i 02 lipiec 2009 roku. Ogółem czynności kontrolne trwały 12 dni roboczych. Kontrola przeprowadzona została na Polecenie Prezydenta Miasta Kołobrzeg Nr 10/2009 z dnia 14 maja 2009 roku.

Kontrolę przeprowadzono w trybie i na zasadach określonych w Załączniku Nr 1 do Zarządzenia Wewnętrznego Nr 28/08 Prezydenta Miasta Kołobrzeg z dnia 06 lutego 2008 roku w sprawie Regulaminu przeprowadzania kontroli w jednostkach podległych i nadzorowanych przez Prezydenta Miasta oraz Urzędzie Miasta Kołobrzeg.

Okres objęty kontrolą:

Lata 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, styczeń - maj 2009.

Zakres kontroli:

Kontrolą objęto sposób prowadzenia przez Referat dokumentacji dotyczącej realizacji przez tę komórkę organizacyjną spraw z zakresu wycinki drzew i krzewów.

I. USTALENIA OGÓLNOORGANIZACYJNE

1. Referat Inżynierii i Ochrony Środowiska jest komórką organizacyjną Urzędu Miasta, do zadań której należy prowadzenie spraw związanych z gospodarką i eksploatacją infrastruktury, ochrony środowiska, konserwacją i utrzymaniem zieleni miejskiej. Do szczegółowych zadań tej komórki należy między innymi: prowadzenie postępowań administracyjnych dotyczących wydawania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów oraz zniszczenia terenów zieleni, naliczanie kar i opłat w tym prowadzenie całości spraw związanych z funkcjonowaniem Społecznej Komisji ds. Drzewostanu na terenie Miasta Kołobrzeg. Referat jako wyodrębniona komórka organizacyjna Wydziału Komunalnego powstał w styczniu 2008 roku. Wcześniej zadania z zakresu wycinki drzew i krzewów należały do kompetencji Wydziału Komunalnego.

2. W okresie poddanym kontrolą, osobami, które bezpośrednio nadzorowały realizację zadań z zakresu wycinki drzew i krzewów były:

- 2.1. styczeń 2002 do maj 2003 roku – [REDACTED]
- 2.2. czerwiec 2003 do styczeń 2004 – [REDACTED]
- 2.3. luty 2004 do październik 2007 – [REDACTED]
- 2.4. listopad 2007 do grudzień 2008 – [REDACTED]
- 2.5. styczeń 2008 do chwili obecnej – [REDACTED]

II. USTALENIA SZCZEGÓŁOWE.

1. W trakcie przeprowadzonych czynności kontrolnych stwierdzono, co następuje:

1.1. Dokumentacja dotycząca realizacji spraw z zakresu wycinki drzew i krzewów oznaczona powinna być zgodnie z Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1999 roku w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych (Dz. U. z 1999 roku, Nr 112, poz. 1319 z póź. zm.) znakiem akt 7635 – wycinka drzew i krzewów. Na prośbę audytora przedstawiono dokumentację z lat 2002 – maj 2009 dotyczącą prowadzenia spraw z zakresu wycinki drzew. Dokumentacja ta przechowywana jest w segregatorach opisanych Nr 7635 oraz rokiem, którego dotyczą sprawy.

1.2. Dla poszczególnych lat, za wyjątkiem roku 2009, prowadzone były spisy spraw służące do rejestrowania spraw w zakresie wycinki drzew (spis spraw za rok 2009 został uzupełniony w trakcie trwania kontroli). Spis taki powinien zawierać w ujęciu

chronologicznie zarejestrowane **wszystkie sprawy** wpływające lub rozpoczęte w Urzędzie z zakresu wycinki drzew. Jak wykazały przeprowadzone przez audytora czynności sprawy te nie były rejestrowane chronologicznie. Sprawy z roku 2008 posiadają spisy spraw, które są oddzielnie zakładane dla każdego z segregatorów i każdorazowo zaczynają się od numeru 1.

1.3. Referat prowadzi od roku 2000 rejestr wydanych decyzji dotyczących wycinki drzew i krzewów, który zawiera wykaz decyzji administracyjnych wydanych przez Prezydenta Miasta Kołobrzeg. Nie stwierdzono aby Referat prowadził rejestr (ewidencję) decyzji dotyczących wycinki drzew i krzewów wydawanych dla Gminy Kołobrzeg przez Starostę Kołobrzesckiego (art. 90 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody), co utrudnia jednoznaczne określenie ile i jakie decyzje wydano w tym zakresie dla Gminy Miasto Kołobrzeg. Wyjaśnienie w tej sprawie złożył Kierownik Referatu oraz Naczelnik Wydziału Komunalnego, zgodnie z którym, rejestr taki założony zostanie od roku 2009 (Załącznik Nr 17). Rejestr decyzji wydanych przez Prezydenta Miasta prowadzony jest w formie zeszytu, który nie jest zabezpieczony przed usunięciem wpisów (nie jest ponumerowany, przesnurowany i opieczętowany). W dokumencie tym rejestrowane były również decyzje dotyczące tymczasowego gromadzenia odpadów niebezpiecznych, które wydane były w roku 2001. Z analizy dokumentacji oraz wpisów w rejestrze, audytor stwierdził, że wpisy do rejestru nie były wprowadzane chronologicznie i systematycznie. Potwierdzono w dokumentacji decyzje, które nie zostały wpisane do rejestru. Zgodnie z wyjaśnieniem złożonym przez Naczelnika Wydziału oraz Kierownika Referatu, przyczyną tego była znaczna kumulacja spraw oraz duże obciążenie pracą pracownika (Załącznik Nr 21,22 do protokołu). Rejestr zawiera w roku 2004 sklezione kartki, natomiast w roku 2006 pomyloną numerację kolejno wpisywanych decyzji. Zgodnie z wpisami w rejestrze w latach 2002 – 18 kwiecień 2009 wydano następującą ilość decyzji administracyjnych:

- 1.4. ROK 2002 – 55 decyzji,
- 1.5. ROK 2003 – 53 decyzji,
- 1.6. ROK 2004 – 71 decyzji,
- 1.7. ROK 2005 – 37 decyzji,
- 1.8. ROK 2006 – 53 decyzji,
- 1.9. ROK 2007 – 66 decyzji,
- 1.10. ROK 2008 – 104 decyzji,

1.11. ROK 2009 (stan na 18) – 21 decyzji,
2. Kontrolujący przeprowadził dla dokumentacji dotyczącej wycinki drzew i krzewów szczegółowe testy, które miały na celu potwierdzić czy Referat jest w posiadaniu dokumentacji dotyczącej spraw ujętych w spisach spraw za poszczególne lata (szczełółowe wyniki przedstawiono w załącznikach od Nr 1 do Nr 8 do protokołu). Przeprowadzone w tym zakresie czynności wykazały, co następuje:

2.1. Dokumentacja dotycząca spraw z lat 2002 i 2003 przechowywana jest luzem w kilku segregatorach. W zdecydowanej większości dokumenty w poszczególnych sprawach spinane są zwykłym spinaczem biurowym, nie zakładano teczek akt dla spraw, nie prowadzono spisu dokumentów do poszczególnych spraw, co w przypadku tego typu spraw, które kończą się decyzją administracyjną i wymagają załączenia od kilku do kilkunastu dokumentów, jest w opinii audytora niezbędne. Sposób przechowywania dokumentacji z tego okresu znacznie utrudnia jednoznaczne stwierdzenie czy w poszczególnych aktach spraw znajdują się wszystkie pisma, notatki, formularze, protokoły itp. stanowiące podstawę do wydania decyzji administracyjnej lub jej nie wydania. Audytor uważa wręcz, że istnieje wysokie ryzyko, iż sprawdzając legalność i rzetelność realizacji spraw za rok 2002 i 2003 mogą pojawiać się przypadki braku pewnych dokumentów, które mogły być kluczowe dla ostatecznie podjętych decyzji. Sprawdzając, czy Referat jest w posiadaniu dokumentacji dotyczącej spraw zarejestrowanych w latach 2002 - 2003 audytor stwierdził braki takiej dokumentacji. W związku z powyższym audytor zwrócił się na piśmie do Kierownika Referatu oraz Naczelnika Wydziału Komunalnego o wyjaśnienia braku dokumentacji (Załączniki Nr 9 i 10 do protokołu). **W wyniku złożonych wyjaśnień, potwierdzono istnienie większości z brakujących dokumentów. Nie potwierdzono natomiast dokumentacji dla spraw wpisanych do spisu spraw:**

2.1.1. w roku 2002 pod numerami: 14, 15, 34, 44, 73, 106, 107, 129, 130, 141, 142. Trudno jest w oparciu o przedłożoną dokumentację jednoznacznie stwierdzić, czy wszystkie brakujące sprawy kończyły się wydaniem decyzji administracyjnych, natomiast analizując zapisy w spisie spraw pod pozycjami: 73, 129, 141, 142 można wnioskować, że w sprawach tych wydane były decyzje administracyjne.

2.1.2. w roku 2003 pod numerami: 9,18,120,134,148,159. Trudno jest w oparciu o przedłożoną dokumentację jednoznacznie stwierdzić, czy wszystkie

brakujące sprawy kończyły się wydaniem decyzji administracyjnych, natomiast analizując zapisy w spisie spraw pod pozycjami: 159,120,18,9 można wnioskować, że w sprawach tych wydane były decyzje administracyjne.

2.2. W zakresie dokumentacji z lat 2004-2006 uwagi audytora oraz wnioski są identyczne jak w przypadku dokumentacji z lat 2002 - 2003. Różnica jaką stwierdzono polegała na tym, że dokumenty do spraw kończących się wydaniem przez Urząd Miasta decyzji administracyjnej składane były w foliowe koszulki biurowe, natomiast dokumentacja do pozostałych spraw przechowywana jest analogicznie jak w latach 2002 -2003. Sprawdzając, czy Referat jest w posiadaniu dokumentacji dotyczącej spraw zarejestrowanych w latach 2004 - 2006 audytor stwierdził braki takiej dokumentacji. W związku z powyższym audytor zwrócił się na piśmie o wyjaśnienia braku dokumentacji (Załączniki Nr 11, 12, 13 do protokołu). **W wyniku złożonych wyjaśnień, potwierdzono istnienie większości z brakujących dokumentów. Nie potwierdzono natomiast dokumentacji dla spraw wpisanych do spisu spraw:**

2.2.1. w roku 2004 pod numerami 62,109, 109A, 222, 224. Z analizy zapisów w spisach spraw wynika, że były to pisma informacyjne.

2.2.2. w roku 2005 pod numerami 81, 87, 140, 175. Trudno jest w oparciu o przedłożoną dokumentację jednoznacznie stwierdzić, czy wszystkie brakujące sprawy kończyły się wydaniem decyzji administracyjnych, natomiast analizując zapisy w spisie spraw pod pozycjami: 175, 140, można wnioskować, że w sprawach tych wydane były decyzje administracyjne.

2.2.3. rok 2006 pod numerami 55, 131. Z analizy zapisów w spisach spraw wynika, że były to sprawy, które mogły kończyć się wydaniem decyzji administracyjnych.

2.3. W zakresie dokumentacji z lat 2007-2009 zauważalna jest znaczna poprawa w sposobie przechowywania i gromadzenia dokumentacji. Nadal jest tak, że sprawy kończące się wydaniem przez Urząd Miasta decyzji są przechowywane w koszulkach biurowych, natomiast pozakładane są papierowe teczki biurowe dla spraw kończących się wydaniem decyzji dla Gminy Miasto Kołobrzeg przez Starostę Kołobrzieskiego. W opinii audytora sposób dokumentowania spraw z lat 2007 – 2009 budzi znacznie mniejsze ryzyko (aniżeli ma to miejsce dla spraw z lat 2002 – 2006), iż sprawdzając legalność i rzetelność realizacji spraw za rok 2007, 2008 i 2009 mogą pojawiać się przypadki braku pewnych dokumentów,

które mogły być kluczowe dla ostatecznie podjętych decyzji. Sprawdzając, czy Referat jest w posiadaniu dokumentacji dotyczącej spraw zarejestrowanych w latach 2007 - 2009 audytor stwierdził braki takiej dokumentacji. W związku z powyższym audytor zwrócił się na piśmie o wyjaśnienia braku dokumentacji (Załącznik Nr 14, 15 i 16 do protokołu). Po złożonych wyjaśnieniach potwierdzono dokumentację do wszystkich zarejestrowanych spraw.

Reasumując przeprowadzone czynności, opinia audytora w zakresie rzetelności prowadzenia dokumentacji postępowań dotyczących wycinki drzew i krzewów jest **negatywna**. Wpływ na taką opinię mają następujące czynniki:

1. Prowadzone przez Referat spisy spraw w poszczególnych latach nie są prowadzone chronologicznie i rzetelnie.
2. Prowadzony przez Referat rejestr decyzji, który ma być dokumentem pozwalającym na szybkie i jednoznaczne stwierdzenie ile wydano w tym zakresie decyzji administracyjnych nie jest prowadzony chronologicznie i rzetelnie. Nie zawiera wpisanych wszystkich decyzji jakie zostały wydane,
3. Nie prowadzony jest rejestr (ewidencja) decyzji administracyjnych wydawanych dla Gminy Miasto Kołobrzeg w zakresie wycinki drzew i krzewów przez Starostę Kołobrzesczkiego.
4. Nie ma jednolitości oraz nie zachowano należytej staranności w sposobie gromadzenia i dokumentowania postępowań z tego zakresu. Dokumentom w sprawach nie nadawano znaków spraw, których te pisma dotyczyły. Gromadzono i przechowywano dokumenty (pisma) dotyczące poszczególnych spraw **w sposób uniemożliwiający lub znacznie utrudniający ustalenie daty wszczęcia, przebiegu i zakończenia sprawy**. W latach 2002 – 2006 dokumenty dotyczące poszczególnych spraw **przechowywano i gromadzono w sposób rodzący wysokie ryzyko zagubienia się dokumentów z poszczególnych spraw. Nie potwierdzono dokumentacji do 28 spraw zarejestrowanych w spisach spraw za lata 2002 – 2006.**

Realizowane przez Referat zadania z zakresu prowadzenia postępowań administracyjnych dotyczących wydawania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów należy zaliczyć do zadań wrażliwych, między innymi dlatego, że kończą się wydaniem decyzji administracyjnej. Ważnym czynnikiem jest również to, że wydając

zezwolenie na wycinkę drzew lub krzewów bardzo często nakłada się na wnioskodawcę obowiązek dokonania nasadzeń lub obowiązek wniesienia na rzecz Gminy opłaty za usunięcie drzew lub krzewów. Wniesienie opłaty może zostać odroczone na okres 3 lat, jeżeli zezwolenie przewiduje przesadzenie drzew w inne miejsce lub zastąpienie ich innymi drzewami lub krzewami. Wiąże się to wszystko z tym, że pracownicy merytorycznie odpowiedzialni za realizację tych zadań jak i ich bezpośredni przełożeni mogą i z pewnością bardzo często muszą wracać do spraw z przed kilku lat. Występuje również rotacja pośród pracowników i ich przełożonych. W roku 2006 nastąpiło na polecenie ówczesnego Naczelnika Wydziału Komunalnego protokolarne przekazanie akt spraw dotyczących usuwania drzew i krzewów w latach 2002-2006. **Protokół ten nie zawiera spisanych wszystkich przekazywanych spraw. Wymieniono w nim przede wszystkim sprawy kończące się wydaniem decyzji administracyjnych, ale ilość tych spraw wykazanych w protokole nie jest zgodna z ilością decyzji wykazanych w prowadzonym przez Referat rejestrze decyzji.** Pracownicy przejmowali sprawy, nie mając pewności, że dokumentacja w tych sprawach jest kompletna (Załącznik Nr 20 do protokołu). Główną przyczyną stwierdzonych uchybień w opinii audytora jest nierzetelność realizacji obowiązków w zakresie dokumentowania prowadzonych spraw przez pracowników odpowiedzialnych merytorycznie za te sprawy, jak również nieefektywna kontrola funkcjonalna kierowników tych komórek organizacyjnych. Niewłaściwe dokumentowanie prowadzonych spraw wynikać może również z faktu, iż w sprawy z zakresu wycinki drzew zaangażowana jest zbyt mała liczba pracowników. Kontrola nie obejmowała w swoim zakresie zagadnień związanych z obsadą kadrową w Referacie Inżynierii i Ochrony Środowiska, ale w trakcie czynności kontrolnych zauważyć można było, że sprawami tymi od roku 2002 zajmował się z reguły jeden pracownik. Spisy spraw jak i rejestr wydanych decyzji wykazuje znaczny wzrost ilości spraw z tego zakresu. Kontrola wykazała również, że aktualnie prowadzone są przez pracownika Referatu czynności kontrolne wynikające z decyzji wydanych w latach 2002, 2003, 2004 i okresie późniejszym (kontrola nasadzeń). W opinii audytora należy przeanalizować czy w chwili obecnej zadaniami z zakresu wycinki drzew i krzewów zajmuje się odpowiednia ilość osób. Brak należytej staranności w zakresie dokumentowania prowadzonych spraw jak i nieefektywny nadzór bezpośrednich przełożonych skutkować może tym, że trudno byłoby w sytuacjach spornych (zwłaszcza w przypadku spraw za lata 2002-2007), gdzie w krótkim czasie trzeba

dostarczyć Kierownictwu Urzędu czy kontrolującym odpowiednie dokumenty, na skompletowanie całej dokumentacji stanowiącej podstawę do wydania decyzji administracyjnej. **Legalność wydawania decyzji administracyjnych dotyczących usuwania drzew i krzewów będzie przedmiotem planowanego na rok 2009 zadania audytowego, które w sierpniu br. przeprowadzi audytor wewnętrzny Biura Audytu i Kontroli Urzędu Miasta Kołobrzeg.**

Na tym protokół zakończono.

Zgodnie z § 14 pkt. 6 Zarządzenia wewnętrznego Nr 28/08 Prezydenta Miasta Kołobrzeg z dnia 06 lutego 2008 roku w sprawie Regulaminu przeprowadzania kontroli w jednostkach podległych i nadzorowanych przez Prezydenta Miasta oraz Urzędzie Miasta Kołobrzeg, kierownikowi kontrolowanej komórki przysługuje prawo na wniesienie w terminie 7 dni od dnia podpisania protokołu, umotywowanych zastrzeżeń do treści zawartej w protokole. Protokół sporządzono w trzech jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden otrzymał Naczelnik Wydziału Komunalnego, drugi Kierownik Referatu Inżynierii i Ochrony Środowiska, trzeci ad acta. Dokumentacja stanowiąca załączniki do niniejszego protokołu sporządzona została w jednym egzemplarzu i przechowywana jest wraz z protokołem w Biurze Audytu i Kontroli. Naczelnikowi Wydziału Komunalnego oraz Kierownikowi Referatu Inżynierii i Ochrony Środowiska przysługuje prawo wglądu do wszystkich tych dokumentów jak również prawo sporządzania z nich kserokopii.

Kołobrzeg, dnia 03.07.2009r.

Kierownik Referatu:

[Podpis]
17.07.09

(data, podpis)

AUDYTOR WEWNĘTRZNY
Kontrolujący
[Podpis]
03.07.09
Koordynator Biura Audytu i Kontroli
Sławomir Dassow

(data, podpis)

Naczelnik Wydziału Komunalnego:

[Podpis]
NACZELNIK
WYDZIAŁU KOMUNALNEGO

27.07.2009
(data, podpis)

inż. Karol Królikowski

**ZESTAWIENIE ZAŁĄCZNIKÓW DO PROTOKOŁU Z KONTROLI
PRZEPROWADZONEJ W MIEJSKIM OŚRODKU SPORTU I REKREACJI. Nr
sprawy BAK III 0913-1/2/09.**

8

[Podpis]
dwunajsterny
wzrostem Karol Królikowski
03.07.09
AUDYTOR WEWNĘTRZNY
Koordynator Biura Audytu i Kontroli
Sławomir Dassow

1. Testy kontroli - prowadzenie spraw z zakresu wycinki drzew – rok 2009,
2. Testy kontroli - prowadzenie spraw z zakresu wycinki drzew – rok 2008,
3. Testy kontroli - prowadzenie spraw z zakresu wycinki drzew – rok 2007,
4. Testy kontroli - prowadzenie spraw z zakresu wycinki drzew – rok 2006,
5. Testy kontroli - prowadzenie spraw z zakresu wycinki drzew – rok 2005,
6. Testy kontroli - prowadzenie spraw z zakresu wycinki drzew – rok 2004,
7. Testy kontroli - prowadzenie spraw z zakresu wycinki drzew – rok 2003,
8. Testy kontroli - prowadzenie spraw z zakresu wycinki drzew – rok 2002,
9. Notatka z wyjaśnień do spraw z roku 2002,
10. Notatka z wyjaśnień do spraw z roku 2003,
11. Notatka z wyjaśnień do spraw z roku 2004,
12. Notatka z wyjaśnień do spraw z roku 2005,
13. Notatka z wyjaśnień do spraw z roku 2006,
14. Notatka z wyjaśnień do spraw z roku 2007,
15. Notatka z wyjaśnień do spraw z roku 2008,
16. Notatka z wyjaśnień do spraw z roku 2009,
17. Notatka z wyjaśnień - prowadzenie rejestru decyzji wydawanych przez Starostę,
18. Notatka z wyjaśnień – przeprowadzanie kontroli wewnętrznych i zewnętrznych w zakresie wycinki drzew,
19. Notatka z wyjaśnień – kontrola prowadzenia rejestru,
20. Notatka z wyjaśnień - przekazywanie dokumentacji,
21. Notatka z wyjaśnień - nie ujęte decyzje w rejestrze,
22. Notatka z wyjaśnień nie ujęte decyzje w rejestrze,
23. Notatka z wyjaśnień - nie ujęte decyzje w rejestrze,
24. Notatka z wyjaśnień – weryfikacja dokumentacji po złożonych wyjaśnieniach przez Kierownictwo Wydziału.

Dokument nie zawiera treści, których nieprawnym ujawnieniem mogły narazić na szkodę interes państwa, interes publiczny, lub prawo chroniony interes obywateli lub jednostki organu rządowego. Przedstawiam sobie problem bez retencji

PEŁNOMOCNIK
d/s OCHRONY INFORMACJI NIEJAWNYCH

Marek Hilbert

13 08. 09

[Handwritten mark]