

SPRAWOZDANIE

Z ZAPEWNIAJĄCEGO ZADANIA AUDYTOWEGO W OBSZARZE RYZYKA

Gospodarowanie terenami zielonymi w Gminie Nowy Tomyśl

Spis treści

1	Wprowadzenie	3
1.1	Temat zadania	3
1.2	Cele zadania zapewniającego	3
1.3	Podmiotowy zakres zadania	3
1.4	Przedmiotowy zakres zadania	3
1.5	Data rozpoczęcia zadania zapewniającego	3
2	Opinia Audytora wewnętrznego	4
3	Ustalenia stanu faktycznego wraz ze sklasyfikowanymi wynikami ich oceny według kryteriów	5
3.1	Kryteria dokonania oceny ustaleń.....	5
3.2	Stan faktyczny	6
3.3	Ustalenia	8
3.4	Klasyfikacja ustalenia	11
3.6	Ocena systemu kontroli zarządczej.....	12
4	Podsumowanie	12
4.1	Wskazanie słabości kontroli zarządczej oraz analiza ich przyczyn	12
5	Skutki lub ryzyka wynikające ze wskazanych słabości kontroli zarządczej	12
5.1	Skutki wskazanych słabości kontroli zarządczej	12
6	Zalecenia w sprawie wyeliminowania słabości kontroli zarządczej lub wprowadzenia usprawnień.....	13

1 Wprowadzenie

1.1 Temat zadania

Gospodarowanie terenami zielonymi Gminy Nowy Tomyśl

1.2 Cele zadania zapewniającego

Celem zadania audytowego była odpowiedź na pytanie: czy Gmina Nowy Tomyśl w sposób adekwatny zarządza terenami zielonymi.

1.3 Podmiotowy zakres zadania

Urząd Miejski w Nowym Tomyślu, Park Miejski w Nowym Tomyślu

1.4 Przedmiotowy zakres zadania

Prawidłowość zarządzania terenami zielonymi Gminy Nowy Tomyśl.

1.5 Data rozpoczęcia zadania zapewniającego

16.01.2016 r.

2 Opinia Audytora wewnętrznego

Przedmiotem zadania audytowego było sprawdzenie prawidłowości zarządzania terenami zielonymi w Gminie Nowy Tomyśl.

W opinii Audytora wewnętrznego przeprowadzającego zadanie audytowe zebrana podczas realizacji zadania audytowego dokumentacja i przeprowadzona analiza stanu faktycznego wskazują na niski stopień adekwatności, skuteczności i efektywności systemu kontroli zarządczej w obszarze ryzyka objętym audytem.

Audytór wewnętrzny po przeprowadzonym audycie stwierdził, iż w badanym obszarze wystąpił szereg nieprawidłowości i uchybień wskazujących na to, iż procesy zarządzania i gospodarowania zielenią miejską nie przebiegają w sposób prawidłowy.

W Gminie Nowy Tomyśl nie przeprowadzono „inwentaryzacji” terenów zielonych obejmującej co najmniej identyfikację nieruchomości, które można byłoby zakwalifikować do terenów zielonych oraz nie zidentyfikowano rodzajów „zieleni” posadowionych na terenach zielonych.

Park Miejski realizuje na terenie Gminy Nowy Tomyśl zadania związane z utrzymaniem i konserwacją zieleni miejskiej. Jednak już podczas tworzenia tej jednostki nie określono w sposób dostatecznie precyzyjny formy władania terenami, na których jednostka powinna prowadzić prace związane z utrzymaniem i konserwacją zieleni, zadań, obowiązków i zakresu odpowiedzialności. Ponadto podczas zadania audytowego stwierdzono, iż jednostce tej powierzono obowiązki konserwacji i utrzymania zieleni na terenach nie stanowiących własności Gminy Nowy Tomyśl.

W Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Miejskiego nie wskazano, która komórka organizacyjna Urzędu sprawuje nadzór nad działalnością Parku Miejskiego oraz nie określono zakresu i sposobu sprawowania tego nadzoru.

Nie został także opracowany plan utrzymania i rozwoju zieleni miejskiej wskazujący główne cele, zadania i kierunki prac jakie powinny być zaprojektowane i wykonane dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania zieleni miejskiej w Nowym Tomyślu.

Ponadto nieprawidłowością jest wykonywanie prac związanych z utrzymaniem i konserwacją zieleni poza terenami miejskimi bez uregulowania tego w stosownych przepisach, umowach, porozumieniach.

W związku z powyższym Audytór zaleca niezwłoczne podjęcie działań zmierzających do usunięcia istniejących nieprawidłowości i uchybień opisanych w niniejszym sprawozdaniu oraz realizację zaleceń opisanych w rozdziale 6 niniejszego sprawozdania „Zalecenia”.

3 Ustalenia stanu faktycznego wraz ze sklasyfikowanymi wynikami ich oceny według kryteriów

3.1 Kryteria dokonania oceny ustaleń

Zarządzanie - jest działalnością kierowniczą, polegającą na ustaleniu celów i powodowaniu ich realizacji poprzez wykorzystanie zasobów w istniejącym otoczeniu (społecznym, kulturowym, prawnym, ekonomicznym itp.) w sposób sprawny i skuteczny oraz zgodny z racjonalnością zadań.

Zarządzanie to także dysponowanie zasobami materialnymi i ludzkimi dla realizacji celów i zadań.

Pojęcie „zieleni miejskiej” zostało zdefiniowane w ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska. Przez zieleni miejską rozumie się zespoły roślinności spełniające cele wypoczynkowe, zdrowotne, estetyczne – w szczególności parki, zieleńce, zieleni na placach, ulicach, zieleni izolacyjną.

Tereny zielone w miastach powinny być kształtowane planowo, aby zapewnić ogólną estetykę oraz ochronę środowiska.

Tereny zielone na obszarach miejskich powinny spełniać następujące funkcje:

- Funkcję rekreacyjną – zapewnienie mieszkańcom wypoczynku (parki, tereny sportowe, skwery, place zabaw).
- Funkcję zdrowotną – lepsze samopoczucie mieszkańców, „świeże powietrze”.
- Funkcję estetyczną – walory wizualne, miłe dla oka, eliminacja brzydoty terenów miejskich.
- Funkcję osłonową – eliminacja i tłumienie hałasów komunikacyjnych, przemysłowych.
- Funkcję biologiczną – dostarczanie tlenu, wyżywienie organizmów żywych, zapewnienie bytu zwierząt i roślin.
- Funkcję techniczną – ograniczenie ujemnych skutków działalności przemysłowej.
- Funkcję naukową – zieleni jako przedmiot badań naukowych.
- Funkcję społeczno-wychowawczą – integracja społeczna.

Posiadane (przeznaczone na realizację zadań związanych z zielenią) środki finansowe należy wykorzystać jak najbardziej racjonalnie, dlatego też niezbędne jest zaplanowanie wydatków i zaprojektowanie zieleni, dobór właściwych roślin, tak aby kolejne nasadzenia nie były przypadkowe i ekonomicznie nieuzasadnione. Tereny zieleni powinno się projektować i tworzyć na poziomie gmin jako element kształtowania krajobrazu.

Parki i ogrody miejskie, które są tworem sztucznymi zaprojektowanymi przez człowieka powinny spełniać funkcje rekreacyjno – wypoczynkowe dla społeczeństwa.

Jednym z zadań gminy, lub jednostek w jej imieniu zarządzających terenami zielonymi powinno być przekonanie lokalnych przedsiębiorców do zagospodarowania często nie wykorzystanych obiektów budowlanych np. do prowadzenia restauracji, drobnych kramików sprzedaży lodów, słodyczy itp, wykorzystania istniejących w parkach placów do organizacji

impresz kulturalno – rozrywkowych itp. Kolejnym zadaniem jednostki zarządzającej terenami zielonymi powinno być zaprojektowanie skate-parków, placów zabaw, wydzielonych miejsc do uprawiania sportu np. ścieżek rowerowych, torów rolkowych itp., przeprowadzenie ekspertyz i inwentaryzacji dendrologicznych, projektowanie skwerów, ścieżek, kwietników, oświetlenia.

Specjalne parki i ogrody o charakterze ogrodów zoologicznych czy botanicznych powinny być udostępniane zwiedzającym odpłatnie. W ten sposób Gminy mogą uzyskać dodatkowe korzyści finansowe w postaci opłat za dzierżawę terenu, podatku itp.

3.2 Stan faktyczny

Organizacja

Uchwałą nr XVI/125/2000 Rady Miejskiej w Nowym Tomyślu z dnia 25 lutego 2000r. utworzono jednostkę budżetową pod nazwą „Park Miejski” z siedzibą w Nowym Tomyślu.

Przedmiotem działalności Parku – zgodnie z zapisami Uchwały – jest utrzymanie Ogrodu Zoologicznego i Parku (Nowotomyskiego Parku Kultury i Wypoczynku) oraz prowadzenie i konserwacja zieleni miejskiej.

Jednostka budżetowa „Park Miejski” z dniem utworzenia przejęła do użytkowania nieruchomości oraz majątek ruchomy zlikwidowanego zakładu budżetowego „Park Miejski”.

Jednostka budżetowa „Park Miejski” przejęła także należności i zobowiązania zlikwidowanego zakładu budżetowego.

Organizację wewnętrzną i zasady funkcjonowania Parku Miejskiego określił Regulamin Organizacyjny nadany przez Zarząd Gminy i Miasta Nowy Tomyśl.

W Regulaminie Organizacyjnym Parku Miejskiego w Nowym Tomyślu ustalonym Zarządzeniem nr I/42/2003 Burmistrza Nowego Tomysla z dnia 9 czerwca 2003 r. wskazano, iż: „Podstawowym zadaniem Parku jest utrzymanie Ogrodu Zoologicznego i Nowotomyskiego Parku Kultury i Wypoczynku tak, aby służyły mieszkańcom Gminy do wypoczynku i rekreacji, a także prowadzenie i konserwacja zieleni miejskiej w sposób zapewniający estetyczny wygląd miasta. Park w szczególności:

- a) bieżąco współpracuje z UM w Nowym Tomyślu w zakresie utrzymania w należytym stanie Ogrodu Zoologicznego, Nowotomyskiego Parku Kultury i Wypoczynku oraz pozostałej zieleni miejskiej,
- b) sprawuje nadzór i opiekę nad zwierzętami w Ogrodzie Zoologicznym, zielenią w Nowotomyskim Parku Kultury i Wypoczynku oraz zielenią miejską,
- c) utrzymuje porządek i czystość w Ogrodzie Zoologicznym, Nowotomyskim Parku Kultury i Wypoczynku oraz na terenach miasta objętych zielenią miejską,
- d) prowadzi wymianę zwierząt z innymi ogrodami zoologicznymi.

Park może prowadzić inną działalność gospodarczą służącą realizacji jego zadań.”

Na mocy Zarządzenia nr 469/2014 Burmistrz Nowego Tomyśla powierzył Dyrektorowi Parku Miejskiego utrzymanie i pielęgnację terenów zielonych wskazanych w dwóch załącznikach do niniejszego zarządzenia. Załącznik nr 1 to tabelaryczne zestawienie terenów zielonych miasta Nowy Tomyśl. Załącznik nr 2 to tabelaryczne zestawienie terenów zielonych występujących w obrębie gminy Nowy Tomyśl.

Na mocy Zarządzenia nr 470/2014 Burmistrz Nowego Tomyśla w dnia 14 listopada 2014 r. powierzył Dyrektorowi Parku Miejskiego obowiązki administrowania Parkiem Kultury i Wypoczynku w Nowym Tomyślu.

Zgodnie z zapisami przedmiotowego Zarządzenia teren, którym miał administrować Dyrektor Parku Miejskiego obejmował działki oznaczone następującymi nr: 1253, 1258, 1266, 1300, 1306, 1309, 1314, 1315, 1319, 1301/4, 1301/3, 1307/1, 1308/2, 1308/1, 1311/1, 1311/2, 1312/1, 1312/2, 1312/5, 1313/1, 1313/2, 1316/2 (działka wskazana dwukrotnie), 1318/4, 1320/4, 1320/5 oraz część działki 1283.

W ramach powierzonych czynności Dyrektor Parku Miejskiego upoważniony został do wykonywania czynności zwykłego zarządu nad powierzonym terenem wraz ze znajdującymi się na nim budynkami, budowlami, innymi obiektami i urządzeniami.

Zgodnie z Uchwałą nr XLIV/434/2014 RM w Nowym Tomyślu dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie nadania Statutu Parkowi Miejskiemu w Nowym Tomyślu terenem działania Parku jest Nowotomyski Park Kultury i Wypoczynku, Ogród Zoologiczny oraz w zakresie utrzymania i konserwacji zieleni – miasto Nowy Tomyśl.

Przedmiotem działalności Parku jest utrzymanie Ogrodu Zoologicznego i NPKiW oraz prowadzenie i konserwacja zieleni miejskiej tak aby służyły mieszkańcom Gminy do wypoczynku i rekreacji, a także zapewniały estetyczny wygląd miasta.

Do zadań Parku w szczególności należą:

- 1) współpraca z UM w Nowym Tomyślu w zakresie utrzymania w należytym stanie Ogrodu Zoologicznego, NPKiW oraz pozostałej zieleni gminnej,
- 2) należyte i estetyczne utrzymanie zieleni na terenie NPKiW oraz Gminy.

Zapisy dotyczące obowiązków i zakresu działania Parku Miejskiego – spójne z zapisami przywołanej tu Uchwały zostały powtórzone w Regulaminie Organizacyjnym Parku Miejskiego w Nowym Tomyślu stanowiącym załącznik do Zarządzenia nr 1/42/2003 Burmistrza Nowego Tomyśla z 9 czerwca 2013 r. zmienionego Zarządzeniem nr 3/2015 Dyrektora Parku Miejskiego z dnia 31.12.2015 r.

Konserwacja i utrzymanie terenów zielonych miasta Nowy Tomyśl¹.

Wg informacji przekazanych przez pracowników Parku o utrzymanie odpowiedniego poziomu atrakcyjności terenów zielonych jednostka dba nieustannie. Wczesną wiosną każdego roku prowadzone są intensywne prace ogrodnicze, polegające na grabieniu trawników i parków na terenie miasta, nawożeniu, uzupełnianiu nasadzeń krzewów i drzew oraz przycinaniu kwiatów.

¹ Zgodnie z informacjami przekazanymi przez pracowników Parku Miejskiego.

Co roku na przełomie marca i kwietnia prowadzone są nasadzenia kwiatów wiosennych. Na bieżąco koszone są trawniki na terenie miasta. W czerwcu kwiaty wiosenne są zastępowane letnimi. Każdego roku pracownicy Parku uatrakcyjnają tereny zieleni nowymi nasadzeniami. W roku 2014 liliowcami obsadzone zostały skwery przy ulicy Tysiąclecia i 3-go Stycznia. Bylinami obsadzono zieleniec przy ulicy Reymonta (np. jeżówki, liliowce, irysy, piwonie, rodgersje). W Parku Kultury i Wypoczynku wyremontowane zostały trejaże wzdłuż stawu przy których nasadzone zostały krzewy róż. Wyremontowany został także „garbaty” mostek. Zakupione zostały ławki, które ustawione zostały w parku oraz na Placu Niepodległości. Na terenie parku powstał linowy plac zabaw. W roku 2015 posadzone zostały liliowce na tzw. małym deptaku, a także dosadzono je na skwerze przy ulicy Tysiąclecia. Aby uatrakcyjnić tereny zieleni na terenie miasta i parku przy ulicy Musiała posadzone zostały magnolie, stworzony został skwer przy ulicy Długiej, który obsadzony został drzewami (wiśnia osobliwa oraz krzewami berberysa). Na ulicy Chmielnej uporządkowany został zieleniec, na którym posiana została trawa, a także posadzono drzewa. Na terenie Parku Kultury i Wypoczynku wzdłuż trejaży posadzono krzewy hortensji drzewiastych. Wymieniono nawierzchnię w Wigloo, a także wyremontowano ławki i trejaże w altance za stawami. Skwer na ulicy Poznańskiej obsadzony został krzewami.

W roku 2014 nasadzono na terenie Parku i miasta 625 szt. krzewów (róże i bukszpan) o wartości ok 2,6 tys. zł oraz kwiaty i byliny w ilości ok 40 tys. szt. o wartości ok 50 tys. zł.

W roku 2015 nasadzono na terenie Parku i miasta 356 krzewów i 70 drzew o wartości ok 14 tys. zł (oraz 136 drzew w ramach nasadzeń zastępczych zakupionych przez podmioty zewnętrzne) a także ok 35 tys. kwiatów i bylin o wartości ok 45 tys. zł.

3.3 Ustalenia

Po przeprowadzonym w 2014 r zadaniu audytowym, w ramach realizacji zaleceń sformułowanych w przedłożonym przez Audytora sprawozdaniu opracowano i uchwalono Statut Parku Miejskiego w Nowym Tomyślu.

W ramach realizacji audytu dokonano porównania informacji o terenach zielonych znajdujących się na terenie Gminy Nowy Tomyśl i zarządzanych /administrowanych przez Park Miejski.

W roku 2014 podczas realizacji zadania audytowego otrzymano z Gminy Nowy Tomyśl informację, iż pracownicy Parku Miejskiego w ramach konserwacji i utrzymania zieleni wykonywali między innymi prace polegające na utrzymaniu zieleni, pielęgnacji drzew na powierzchni **49.707 m²** terenów miejskich + ok **300.000 m²** Parku Kultury i Wypoczynku.

Natomiast z informacji zawartych w Zarządzeniu Burmistrza Miasta (nr 469/2014) wynika, iż Parkowi Miejskiemu do utrzymania i pielęgnacji powierzono (poza terenem Parku) tereny zielone o łącznej powierzchni **129.360 m²**.

Z informacji otrzymanych od Gminy wynikałoby, iż w roku 2014 na terenie Miasta Nowy Tomyśl przybyło terenów zielonych o powierzchni **79.653 m²**.

Podczas realizacji zadania audytowego Audytor poprosił także, m. in o wskazanie czy kiedykolwiek została na terenie Gminy Nowy Tomyśl przeprowadzona inwentaryzacja terenów zielonych ze szczególnym uwzględnieniem wskazania działek terenu (nr, powierzchni działki) oraz zieleni na nich posadowionej. **Zarówno z Urzędu Gminy jak i z Parku Miejskiego otrzymano informację, iż inwentaryzacja taka nie została przeprowadzona.**

Biorąc pod uwagę fakt występowania rozbieżności pomiędzy informacjami dotyczącymi powierzchni terenów zielonych zlokalizowanych na terenie Gminy Nowy Tomyśl można zaryzykować stwierdzenie, **iż Gmina nie posiada kompleksowych i zgodnych ze stanem faktycznych danych dotyczących terenów zielonych znajdujących się w jej posiadaniu.**

Ponadto w ramach czynności audytowych Audytor wewnętrzny zwrócił się z prośbą o sprawdzenie statusu prawnego działek wskazanych w Zarządzeniu Burmistrza Nowego Tomyśla nr 469/2014 z dnia 14 listopada 2014 r.

Według informacji przedłożonych przez pracowników Urzędu spośród działek wskazanych w załączniku nr 1 do przedmiotowego Zarządzenia (Tabelaryczne zestawienie terenów zielonych miasto nowy Tomyśl) **15 działek** brak jest w Ewidencji gruntów i budynków prowadzonej w Urzędzie Miejskim, **1 działka** jest własnością Powiatu Nowotomyskiego, **1 działka** jest własnością osób prywatnych, **5 działek** jest własnością Skarbu Państwa (w użytkowaniu Starostwa Powiatowego), **2 działki** są własnością Województwa Wielkopolskiego w użytkowaniu WZDW.

Ponadto od pracowników Urzędu otrzymano informację, iż „W KW nr 18652 dla działki nr 163 (Park Musiała) nie znaleziono decyzji komunalizacyjnej na mocy której Gmina Nowy Tomyśl miałaby prawo własności, podobnie nie znaleziono podstawy nabycia praw do nieruchomości dz. nr 556/13).

Spośród działek wskazanych w załączniku nr 2 do Zarządzenia (Zestawienie tabelaryczne terenów zielonych występujących w obrębie gminy Nowy Tomyśl) **7 działek** brak jest w Ewidencji gruntów i budynków prowadzonych w Urzędzie Miejskim, **2 działki** są własnością Powiatu Nowotomyskiego, **jedna** działka jest własnością osób prywatnych.

Realizując zadanie audytowe Audytor zwrócił się z prośbą o wskazanie kosztów związanych z utrzymaniem zieleni w Gminie z podziałem na tereny Parku i tereny zielone posadowione na terenie miasta i gminy. Jedyną informację jaką Audytor otrzymał była informacja dotycząca ogólnych wydatków na utrzymanie zieleni na terenie miasta i gminy Nowy Tomyśl (informacja sporządzona przez służby księgowe Urzędu).

Tabela nr 1 Zestawienie wydatków na utrzymanie zieleni w mieście i gminie

Lata	2012	2013	2014	2015
Park Miejski				
Wydatki bieżące	673.763,08	688.176,23	719.402,73	737.510,12
W tym wynagrodzenia	491.989,96	499.193,37	518.572,42	540.618,47
Wydatki majątkowe	107.625,00	31.800,00	39.999,36	80.479,40
Wydatki Parku	781.388,08	719.976,23	759.402,09	817.989,52
Urząd Miejski				
Wydatki bieżące	32.600,00	2.000,00	4.599,83	6.083,02
Wydatki majątkowe			199.274,65	
Wydatki Urzędu	32.600,00	2.000,00	203.874,48	6.083,02
Razem wydatki na utrzymanie zieleni	813.988,08	721.976,23	963.276,57	824.072,54

* wydatki majątkowe

Park Miejski

2012 r. – zakup ciągnika – 107.625,00 zł.

2013 r. – utwardzenie terenu siłowni zewnętrznej – 31.800,00 zł.

2014 r. – zakup przyczepy do ciągnika – 25.000,00 zł.

- zakup ławek – 14.999,36 zł.

2015 r. – zakup karczownika i rębaka – 30.479,40 zł.

- wykonanie projektu na zagospodarowanie PKiW – 50.000,00 zł.

Urząd Miejski

2014 r. – Rewitalizacja i zagospodarowanie Parku przy ul. Musiała – 99.963,22 zł.

- Linowy plac zabaw – 99.311,43 zł.

Ponadto podczas prowadzonego zadania audytowego stwierdzono, iż we wskazanej wyżej Uchwale (nr XVI/125/2000 Rady Miejskiej w Nowym Tomyślu z dnia 25 lutego 2000 r.) nie określono w sposób dostatecznie precyzyjny sposobu władania, zarządzania czy administrowania nieruchomościami (tereny zielone), na których Park Miejski miał wykonywać powierzone mu zadania oraz nie wskazano nieruchomości i rzeczy ruchomych stanowiących majątek jednostki. Jednostka formalnie w majątek ruchomy i nieruchomy została wyposażona w terminach późniejszych. W dacie powołania jednostki do życia nie została sporządzona inwentaryzacja przekazywanych nieruchomości, pozostałych środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych, wyposażenia. W dokumentacji brak jest protokołów zdawczo-odbiorczych wskazujących na rodzaj, ilość i wartość przekazywanego majątku.

W Uchwale wskazano, iż jednostka przejmuje z dniem utworzenia do „użytkowania” nieruchomości zlikwidowanego zakładu budżetowego przy czym nie zdefiniowano pojęcia „użytkowania” tych nieruchomości oraz praw i obowiązków związanych z użytkowaniem nieruchomości.

W prawie administracyjnym brak jest konstrukcji prawnej takiej jak „Użytkowanie”.

W prawie cywilnym : „użytkowanie jest regulowane przez *Kodeks cywilny* (art. 252-284). Kodeks wyróżnia trzy odmiany użytkowania - przez *osoby fizyczne*, przez *rolnicze spółdzielnie produkcyjne* i "inne wypadki" (czyli w istocie przez *osoby prawne* pozostałych rodzajów). Pierwsza i trzecia odmiana są ukształtowane identycznie, natomiast użytkowanie przez rolnicze spółdzielnie produkcyjne jest obecnie instytucją w praktyce martwą.

Użytkowanie powstaje wyłącznie w drodze *umowy stron* (w przeszłości użytkowanie na rzecz rolniczych spółdzielni produkcyjnych i innych *państwowych jednostek organizacyjnych* ustanawiano w drodze *decyzji administracyjnych*). Stronami umowy są właściciel obciążanej nieruchomości oraz osoba, która nabywa prawo. Do ustanowienia użytkowania stosuje się odpowiednio przepisy o przeniesieniu *własności*. Jednakże, jedynie oświadczenie właściciela obciążanej nieruchomości musi mieć *formę aktu notarialnego*. Użytkowanie nieruchomości może także zostać ustanowione z zastrzeżeniem warunku lub terminu. Prawo to podlega ujawnieniu w księdze wieczystej, jednakże nie jest to konieczne dla ważności umowy. Na użytkowanie składają się dwa uprawnienia: uprawnienie do używania rzeczy i do pobierania jej *pożytków*. W klasycznej postaci użytkowania z tymi uprawnieniami użytkownika jest skorelowany obowiązek zachowania substancji rzeczy. W polskim prawie cywilnym obowiązek ten jest ograniczony do sytuacji, gdy użytkownik jest *osobą fizyczną*.

Natomiast w każdym przypadku użytkownik winien wykonywać swoje prawo w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki. Użytkowaniem może zostać obciążona *rzecz ruchoma, nieruchomość* (ewentualnie jej oznaczona część bądź udział we *współwłasności*) albo prawo tylko zbywalne. Użytkowanie może być odpłatne albo nieodpłatne, ograniczone *terminem* albo bezterminowe.”²

Kodeks cywilny opisując „użytkowanie” określa szereg warunków niezbędnych dla jego zaistnienia. W badanej sytuacji żaden z warunków kodeksowych nie został spełniony więc w przedmiotowym przypadku nie można mówić o „użytkowaniu”, w rozumieniu przepisów KC” przez Park Miejski nieruchomościami Gminy.

Od daty przeprowadzenia ostatniego zadania audytowego (2014) nie podjęto żadnych działań mających na celu uregulowanie sposobu władania nieruchomościami Gminy przez Park Miejski.

3.4 Klasyfikacja ustalenia

Brak precyzyjnego określenia majątku powierzonego do „użytkowania” jednostce, brak przeprowadzenia inwentaryzacji mienia w dacie jego przekazania nowo tworzonej jednostce, brak zdefiniowanego pojęcia „użytkowania” terenów zielonych, brak precyzyjnego wskazania powierzchni terenów zielonych „użytkowanych” przez Park Miejski, powierzenie wykonywania prac związanych z utrzymaniem i konserwacją zieleni na terenach nienależących do Gminy, lub na niezidentyfikowanych nieruchomościach, realizowanie doraźnych zadań związanych z utrzymaniem zieleni miejskiej bez opracowanego kompleksowego planu funkcjonowania i rozwoju jednostki daje podstawę do klasyfikacji ustalenia, jako uchybień

² Źródło: Internet

obciążonego średnim ryzykiem. Reakcja Kierownictwa uzależniona powinna być od aspektów finansowych i organizacyjnych. Wskazane jest podjęcie działań naprawczych w celu doprowadzenia działalności do zgodności ze standardami kontroli zarządczej.

3.6 Ocena systemu kontroli zarządczej

Obiekt	Ocena (1:5)	
Gospodarowanie terenami zielonymi Gminy Nowy Tomyśl	Adekwatność	3
	Skuteczność	3
	Efektywność	3

4 Podsumowanie

4.1 Wskazanie słabości kontroli zarządczej oraz analiza ich przyczyn

Słabości:

Podstawowe słabości istniejące w audytowanym obszarze to brak wiedzy o stanie posiadania Gminy Miejskiej w Nowym Tomyślu, brak nadzoru nad funkcjonowaniem jednostki „Park Miejski”, brak precyzyjnego określenia zakresu działania jednostki, brak wskazania perspektywicznych zadań i celów, brak właściwej komunikacji pomiędzy Urzędem a jednostką.

Przyczyny:

1. Brak inwentaryzacji terenów zielonych.
2. Niedookreślenie zadań związanych z nadzorem nad jednostką w Regulaminie organizacyjnym Urzędu.
3. Brak wskazania zasad i sposobów komunikacji pomiędzy jednostkami (m.in. określenia terminów, sposobów i formatów składanych sprawozdań).
4. Uchybienia zaistniałe w dacie tworzenia jednostki „Park Miejski” i w dacie zmiany przepisów regulujących sposób i zasady funkcjonowania jednostki.

5 Skutki lub ryzyka wynikające ze wskazanych słabości kontroli zarządczej

5.1 Skutki wskazanych słabości kontroli zarządczej

Skutkiem istniejących, wskazanych przez Audytora wewnętrznego, słabości systemu kontroli zarządczej może być nieracjonalne wydatkowanie środków pochodzących z budżetu miasta związane z wykonywaniem prac związanych z konserwacją i utrzymaniem zieleni na terenach nienależących do Gminy oraz z brakiem długofalowego planu utrzymania i rozwoju miejskich terenów zielonych, niewykonanie prac na terenach zielonych miasta spowodowane brakiem wiedzy o konieczności ich przeprowadzenia.

6 Zalecenia

Biorąc pod uwagę poczynione ustalenia Audytor wewnętrzny zaleca rozważenie podjęcia działań polegających na podziale obowiązków związanych z utrzymaniem terenów zielonych Miasta i Gminy Nowy Tomyśl pomiędzy:

- Park Miejski – utrzymanie terenów zielonych w parkach miejskich,
- Urząd Miejski w Nowym Tomyślu – utrzymanie zieleni posadowionej w pasach przydrogowych,
- podmiot zewnętrzny – utrzymanie pozostałych terenów zielonych na terenie miasta i Gminy.

W celu właściwego podziału terenów zielonych należałoby przeprowadzić inwentaryzację terenów zielonych polegającą na identyfikacji wszystkich terenów (działek), na których posadowiona jest zieleń miejska, za szczególnym uwzględnieniem powierzchni tych działek i rodzaju występującej na nich zieleni.

Biorąc pod uwagę fakt, iż Zarządzeniem nr 469/2014 z dnia 14 listopada 2014 powierzono Parkowi Miejskiemu administrowanie i opiekę nad terenami zielonymi stanowiącymi własność osób prywatnych, własność Skarbu Państwa, własność Starostwa Powiatowego lub wskazano działki nie figurujące w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez Urząd Miejski w Nowym Tomyślu przeprowadzenie inwentaryzacji przed podjęciem kolejnych kroków wydaje się niezbędne.

Mając na uwadze konieczność prawidłowej konstrukcji postępowania przetargowego należy rozważyć zlecenie opracowania skróconego planu zagospodarowania terenów zielonych Gminy. Plan taki powinien co najmniej wskazywać jakiego typu roślinność na jakich działkach terenu powinna zostać posadowiona.

Ponadto w trakcie bieżącego roku należałoby opracować plan rozwoju terenów zielonych Miasta (m.in. zdefiniować potrzeby mieszkańców miasta, przeprowadzić analizę istniejącego stanu, określić cele, zdefiniować możliwości, określić horyzont czasowy zaplanowanych działań, określić koszty planowanych działań, wskazać źródła finansowania, określić osoby odpowiedzialne za realizację planów).

Po przeprowadzonej inwentaryzacji terenów zielonych i ich podziale pomiędzy podmioty biorące udział w procesie utrzymania zieleni na terenie Gminy należałoby przeprowadzić postępowanie w sprawie udzielenia zamówienia publicznego podmiotowi, którego zadaniem będzie utrzymanie i konserwacja zieleni na terenach nie oddanych w administrowanie Parkowi Miejskiemu (parków) i właściwej komórce organizacyjnej Urzędu Miasta (terenów przydrożnych).

W ramach postępowania przetargowego należałoby określić zakres czynności niezbędnych do wykonania przez usługodawcę. Powinny to być prace w szczególności obejmujące:

- utrzymywanie w czystości terenów zielonych, zbieranie i wywóz śmieci;
- koszenie trawników, wywóz biomasy;
- wiosenne i jesienne grabienie liści wraz z ich wywozem (ręczne i wydmuchiwanie);
- wszelkie prace ogrodnicze związane z utrzymaniem różanek, bylin i roślin cebulowych łącznie z opryskami chemicznymi i okryciem na zimę;
- prace pielęgnacyjne nasadzeń roślin okrywowych (pielenie, usuwanie samosiewów i opadłych z drzew liści);
- wiosenne nawożenie;
- profilaktyczne opryski i podlewanie środkiem grzybobójczym;
- nawożenie, cięcia prześwietlające (krzewy prowadzone w formie naturalnej);
- pielęgnacja kwietników sezonowych;
- pielenie, odchwaszczanie;
- opryski chemiczne w przypadku zaatakowania przez szkodniki i choroby grzybowe,
- przekopanie kwietników, przygotowanie na zimę;
- pielęgnację żywopłotów, krzewów liściastych i iglastych;
- cięcia formujące odmładzające oraz nie dopuszczające do nadmiernego rozrostu krzewów;
- odchwaszczanie i usuwanie samosiewów;
- usuwanie suchych oraz uszkodzonych gałęzi krzewów;
- usuwanie śniegu zalegającego na krzewach;
- podlewanie i nawożenie roślin nowo przesadzonych;
- przycinkę drzew i krzewów w celu odświeżenia znaków drogowych i drogowisk, odświeżenie lamp, usunięcie gałęzi kolidujących ze strefą przechodniów;
- zmiatanie i odśnieżanie alejek parkowych;
- wykonywanie robót ziemnych związanych z zagospodarowaniem terenów zieleni;
- naprawy elementów małej architektury zlokalizowanych na terenach zieleni;
- naprawy nawierzchni ścieżek i alejek parkowych;
- inne prace związane z prawidłową konserwacją i utrzymaniem terenów zieleni według wpisów do dziennika;
- przygotowanie do zagospodarowania, zagospodarowanie lub tworzenie terenów zieleni – na wskazanie Zamawiającego;
- dokonywanie na polecenie Zamawiającego drobnych zakupów materiałów niezbędnych do prawidłowego wykonania przedmiotu zamówienia;
- bieżące utrzymanie cmentarza (wywóz nieczystości, koszenie, sanitarna korekta koron drzew);

Przygotowując postępowanie przetargowe należy w oparciu o wcześniej przeprowadzoną inwentaryzację terenów zielonych przygotować przedmiar prac do wykonania stanowiący podstawę do wyceny zakontraktowanych usług.

Na przedmiar prac do wykonania powinny składać się co najmniej następujące pozycje:

Prace pielęgnacyjne

Lp.	Nazwa	Pow. ogółem [ha]	Trawniki*			
			Pow. [m ²]	Stawka jednostkowa	Krotność koszenia /rok*	
					Ilość	Wartość usługi
1	Lipowa					0,00
2	Poznańska					0,00

* Podobnie w przypadku:

1. skupin krzewów - krotność plewienia, krotność cięcia,
2. wygrabiania liści – krotność wygrabiania,
3. żywopłotów – krotność plewienia, krotność cięcia,
4. oprysków przeciw komarom – ilość zabiegów,
5. zbierania odpadów, sprzątania – ilość zabiegów,
6. kwietników – krotność plewienia,
7. podlewania – krotność podlewania,

Usuwanie drzew

Lp	Obwód drzew	Sztuk	Stawka	Koszt
	Do 40 cm			
	Do 65 cm			
	Do 100 cm			
	Do 150 cm			
			

Sadzenie

Sadzenie roślin	(szt)	Stawka jednostkowa (zł)	Kwota (zł)
Sadzenie kwiatów			
Sadzenie drzew z pojemników			
Sadzenie drzew z ziemi			
Sadzenie krzewów z pojemników			
Sadzenie krzewów z ziemi			

Po podjęciu decyzji o ewentualnym podziale zadań pomiędzy trzy wskazane wyżej podmioty należy przeprowadzić odpowiednie zmiany w uchwale budżetowej tak, aby w sposób adekwatny do zakresu zadań podzielić środki finansowe przeznaczone na konserwację i utrzymanie zieleni na terenie Gminy Nowy Tomyśl pomiędzy uczestniczące w tym procesie podmioty.

Ponadto po przeprowadzonym podziale zadań, obowiązków i odpowiedzialności związanych z utrzymaniem i konserwacją zieleni na terenie Gminy należałoby rozważyć zmianę Regulaminu Organizacyjnego Urzędu i powierzenie jednej z komórek organizacyjnych nadzoru nad działaniem Parku Miejskiego oraz wskazanie metod, sposobu i zakresu sprawowanego nadzoru.

W przypadku powierzenia realizacji części zadań związanych z utrzymaniem i konserwacją zieleni firmie zewnętrznej (wybranej w drodze postępowania przetargowego) należałoby rozważyć zatrudnienie we właściwej merytorycznie komórce Urzędu osoby z odpowiednim wykształceniem, której zadaniem byłby m. in. nadzór i kontrola nad prawidłowością realizacji umowy związanej z utrzymaniem zieleni w mieście i gminie oraz zlecanie prac niezbędnych do wykonania w ramach tej umowy.

Należałoby także dookreślić formy władania oraz gospodarowania miejskimi terenami zielonymi przez Park Miejski, w stosunku do których jednostka ta jest zobowiązana prowadzić zadania związane z utrzymaniem i konserwacją zieleni (Urząd Miasta Nowy Tomyśl).

Ponadto należy rozważyć opracowanie kompleksowego planu rozwoju terenów zielonych Miasta (m.in. zdefiniować potrzeby mieszkańców miasta, przeprowadzić analizę istniejącego stanu, określić cele, zdefiniować możliwości, określić horyzont czasowy zaplanowanych działań, określić koszty planowanych działań, wskazać źródła finansowania, określić osoby odpowiedzialne za realizację planów).

Pouczenie: Po otrzymaniu sprawozdania kierownik komórki audytowanej może zgłosić na piśmie dodatkowe wyjaśnienia lub umotywowane zastrzeżenia do treści sprawozdania, w terminie określonym przez audytora wewnętrznego nie krótszym niż 7 dni kalendarzowych od dnia otrzymania sprawozdania.

17.02.2016 r.

.....
data sporządzenia sprawozdania
AUDYTOR WENĘTRZNY
CIA nr 120833, CGAP nr 1619

Tomasz Dąbrówny

.....
podpis Audytora Wewnętrznego

Otrzymują:

1. Burmistrz Nowego Tomysła
2. Naczelnik Wydziału KI, RiOŚ
3. Dyrektor Parku Miejskiego w Nowym Tomyslu
4. BAIKW a/a