



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.009.01.2018

P/18/046

URZĄD MIĘDZYSKI W CZARNEM DIALOSTOKIE	
WPŁYNĘŁO - Kancelaria Ogólna	
Dnia	13 -07- 2018
Ilość zał.	podpis <i>7</i>

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/046 – Usuwanie drzew i krzewów oraz zagospodarowanie pozyskanego drewna
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	Marcin Bielawski – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/59/2018 z 14 maja 2018 r. Dominika Jocz – inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/60/2018 z 14 maja 2018 r.
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Czarnej Białostockiej, ul. Torowa 14A, 16-020 Czarna Białostocka ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Chruski – Burmistrz Czarnej Białostockiej ²

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację przez Gminę Czarna Białostocka w latach 2015-2018⁴ zadań związanych z usuwaniem drzew i krzewów oraz zagospodarowaniem pozyskanego drewna.

Gmina zapewniła zaplecze kadrowo-techniczne wystarczające do realizacji zadań dotyczących usuwania drzew i krzewów. Zezwalała na usunięcie drzew i krzewów oraz odstępowała od naliczania opłat za ich usunięcie zgodnie ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁵. Prawdłowo rozpatrzyła 10 (z 11) objętych kontrolą zgłoszeń zamiaru usunięcia drzewa. Rzetelnie sporządzała wnioski o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów. Uzyskane z wycinki drewno zagospodarowała na potrzeby własne lub przekazała podległym jednostkom organizacyjnym.

W trakcie kontroli stwierdzono jednak następujące nieprawidłowości:

- we wszystkich 17 zbadanych postępowaniach w sprawie udzielenia zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów oraz 10 zgłoszeniach zamiaru usunięcia drzew, nierzetelnie udokumentowano wyniki przeprowadzonych oględzin,
- jedno (z 11 objętych kontrolą) zgłoszenie dotyczące usuwania drzew i krzewów bezpodstawnie pozostawiono bez rozpatrzenia,
- pięć (z 17) decyzji zezwalających na usunięcie drzew i krzewów wydano z naruszeniem przepisów uoop, co jednak nie miało wpływu na wynik postępowania,
- we wszystkich 12 analizowanych postępowaniach, w których upłynął wskazany w zezwoleniu termin na usunięcie drzew lub krzewów nie monitorowano przestrzegania terminu ich usunięcia,
- nie szacowano ilości i wartości pozyskiwanego drewna oraz wbrew wymogom art. 17 ust. 2 pkt 1 i 2 oraz art. 20 ust. 1 w związku z 24 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶ nie prowadzono ewidencji przychodów i rozchodów tego drewna,

¹ Dalej: „Urząd”.

² Pan Jacek Chruski funkcję Burmistrza sprawuje od dnia 30 listopada 2014 r.

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

⁴ Do 15 maja 2018 r.

⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 182, ze zm.; Ustawa zwana dalej „uooop”.

⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 395, ze zm.

- w regulacjach określających zadania poszczególnych komórek Urzędu nie zostały uwzględnione zadania w zakresie zagospodarowania pozyskanego drewna, a w zakresie czynności pracownika wykonującego te zadania nie ujęto ich w sposób przejrzysty i spójny.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zapewnienie zaplecza kadrowo-technicznego do wykonywania zadań dotyczących usuwania drzew i krzewów oraz zagospodarowania pozyskanego drewna

1.1. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu, komórką właściwą do prowadzenia spraw dotyczących usuwania drzew i krzewów był Referat Inwestycji i Gospodarki Komunalnej. W referacie wyodrębniono stanowisko ds. ochrony środowiska i gospodarki odpadami, do którego zadań należało m.in. prowadzenie spraw z zakresu ochrony środowiska, przyrody, gospodarki wodnej i leśnej.

W zakresie czynności pracownika zajmującego ww. stanowisko wskazano m.in. prowadzenie spraw z zakresu uoop, w szczególności: [1] wydawanie zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów, [2] postępowanie w sprawach nakładania kar za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia oraz zniszczenie terenów zieleni albo drzew lub krzewów, [3] sprawy związane z formami ochrony przyrody znajdującymi się na terenie gminy. Na powyższym stanowisku w latach 2015-2018 zatrudniony był pracownik posiadający odpowiednie kwalifikacje, tj. magisterskie studia na kierunku biologia o specjalności biologia środowiskowa oraz ukończone kursy i szkolenia dotyczące ochrony przyrody i środowiska oraz wydawania zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów. Dodatkowo w okresie od maja 2015 r. do października 2016 r. w wymiarze ½ etatu zatrudniony był drugi pracownik posiadający także odpowiednie wykształcenie, tj. studia magisterskie na kierunku ochrona środowiska. Od marca 2017 r. na stanowisku ds. ochrony środowiska i gospodarki odpadami zatrudniona została kolejna osoba, która ukończyła studia na kierunku fizyka i nie posiadała dodatkowego przeszkolenia w ww. zakresie. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił, że osoba ta „nie brała udziału w szkoleniach realizowanych przez podmioty zewnętrzne. Angażowana w bieżących postępowaniach podlega wewnętrznemu szkoleniu w przedmiotowej tematyce (...). Ponadto jeszcze nie opracowała samodzielnie projektu decyzji na wycinkę drzew i/lub krzewów”.

W Regulaminie Organizacyjnym i zakresach czynności pracowników nie wskazano komórki organizacyjnej i osoby odpowiedzialnej za zagospodarowanie pozyskanego drewna, co zostało opisane szerzej w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”. W rzeczywistości zadania w zakresie szacowania wartości drzewa przeznaczonego do sprzedaży wykonywał pracownik zatrudniony na samodzielnym stanowisku ds. administracyjno – gospodarczych. W pisemnych wyjaśnieniach Burmistrz wskazał, że „czynności związane z zagospodarowaniem pozyskanego drewna wykonywał pracownik na samodzielnym stanowisku ds. administracyjno – gospodarczych, w ramach pkt. A ppkt 4 zakresu swoich obowiązków”. Treść tego podpunktu brzmi następująco: współpraca przy inwestycjach związanych z rozwojem miejskich urządzeń komunalnych naziemnych i podziemnych (dotyczących m.in. wodociągów, kanalizacji sanitarnej, sieci ciepłej i gazu przewodowego, linii energetycznych). Osoba wykonująca czynności związane z szacowaniem wartości pozyskanego drewna nie posiadała uprawnień brakarskich, ani innego przeszkolenia w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 5-18, 387-389)

1.2. Urząd dysponował podstawowymi środkami technicznymi do realizacji zadań administracyjnych związanych z usuwaniem drzew i krzewów, wśród których znalazły się: narzędzie do pomiaru obwodu pnia drzew, aparat fotograficzny do dokumentowania oględzin oraz samochód służbowy.

Czynności związane z wycinką drzew i krzewów wykonywane były przez podmioty zewnętrzne, pracowników Urzędu oraz Przedsiębiorstwo Komunalne w Czarnej Białostockiej Sp. z o.o. (dalej: „Przedsiębiorstwo Komunalne”), co szerzej opisano w punkcie 5.1 wystąpienia pokontrolnego. (dowód: akta kontroli str. 19, 264-266, 478-491)

1.3. W okresie objętym kontrolą na realizację zadań związanych z wycinką i zabiegami pielęgnacyjnymi oraz nasadzeniami nowej zieleni na terenie gminy, Referat Inwestycji i Gospodarki Komunalnej zapotrzebował środki w wysokości 20 tys. zł w 2015 roku oraz po 25 tys. zł w latach 2016- 2018, co zostało zapewnione w budżecie Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 27-31)

1.4. Zarządzeniem Nr 113/12 Burmistrza Czarnej Białostockiej z dnia 13 marca 2012 r. wprowadzono Regulamin kontroli zarządczej wraz z załącznikami. W arkuszach identyfikacji, oceny oraz określania metody przeciwdziałania ryzyku sporządzonych przez Kierownika Referatu Inwestycji i Gospodarki Komunalnej za lata 2015-2017 w odniesieniu do zadań związanych z wydawaniem zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów wskazano na występowanie następujących kategorii ryzyk: [1] finansowych: odpowiedzialność za błędnie wydaną decyzję, [2] zasobów ludzkich: selektywne kompetencje kadry kierowniczej, [3] działalności: negatywne opinie o pracy urzędu, [4] zewnętrznych: brak środków transportu w celu dokonania wizji lokalnej, nieaktualizowana baza ewidencji gruntów i ich właścicieli, uciążliwy kontakt z wnioskodawcą lub jego brak. Poziom istotności ryzyka określono jako nieznaczny oraz wskazano planowane metody przeciwdziałania ryzyku (nadzór nad przebiegiem postępowania, szkolenia, wcześniejsza rezerwacja środka transportu).

W latach 2015-2018 realizacja zadań dotyczących usuwania drzew i krzewów oraz zagospodarowania pozyskanego drewna nie była przedmiotem audytu wewnętrznego lub kontroli komisji Rady Miejskiej w Czarnej Białostockiej (Komisji Rewizyjnej, Komisji ds. Komunalnych, Porządku Publicznego i Ochrony Środowiska).

(dowód: akta kontroli str. 19-26, 400-418, 494-495)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieuwzględnieniu w pisemnych regulacjach dotyczących struktury organizacyjnej Urzędu spraw związanych z szacowaniem i zagospodarowaniem pozyskanego drewna oraz nieprzypisanie pracownikowi wykonującemu zadania w tym zakresie obowiązków w sposób przejrzysty i spójny. Z wyjaśnień Burmistrza wynika, że pracownik ten realizował sprawy dotyczące szacowania i zagospodarowania pozyskanego drewna na podstawie zapisu w zakresie czynności, który brzmiał „współpraca przy inwestycjach związanych z rozwojem miejskich urządzeń komunalnych naziemnych i podziemnych (dotyczących m. in. wodociągów, kanalizacji sanitarnej, sieci ciepłej i gazu przewodowego, linii energetycznych)”⁸. Powyższe nie spełniało wymogów pkt. II.A.3. standardów kontroli zarządczej, stanowiących załącznik do Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁹. Stosownie do tego standardu zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Nieuwzględnienie powyższych spraw w strukturze organizacyjnej Urzędu było jedną z przyczyn wystąpienia nieprawidłowości opisanej w punkcie piątym wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 6, 17-18, 387-389, 419-477)

Ocena częściowa

⁷ Działalność Przedsiębiorstwa komunalnego obejmuje: dostarczanie energii cieplnej oraz wody i odprowadzanie ścieków.

⁸ Z ustaleń kontroli wynika, że cześć drewna była pozyskiwana w związku z realizacją inwestycji gminnych.

⁹ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działania Gminy w zakresie zapewnienia zaplecza kadrowo-technicznego do wykonywania zadań dotyczących usuwania drzew i krzewów oraz zagospodarowania pozyskanego drewna.

2. Wydawanie zezwoleń i przyjmowanie zgłoszeń dotyczących usuwania drzew i krzewów oraz kontrola realizacji warunków wynikających z prowadzonych postępowań

Opis stanu
faktycznego

2.1. Wydawanie zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów

W latach 2015-2018 (do 15 maja) do Urzędu wpłynęły 232 wnioski o wydanie zezwolenia na wycinkę 5.639 drzew i 23.814 m² krzewów, z czego w poszczególnych latach kolejno 98 wniosków (na wycinkę 3.037 drzew i 17.745,5 m² krzewów), 106 wniosków (na wycinkę 2.288 drzew i 6.068,5 m² krzewów), 21 wniosków (na wycinkę 164 drzew) i 7 wniosków (na wycinkę 150 drzew). Na podstawie ww. wniosków wydano 220 zezwoleń¹⁰ na usunięcie 5.322 drzew i 23.374 m² krzewów, z tego do końca lat 2015-2017 i do 15 maja 2018 r. zezwolono na usunięcie kolejno 2.797, 2.218, 157 i 150 drzew oraz 17.305,5 m² krzewów w 2015 roku i 6.058,5 m² w 2016 roku.

W badanym okresie w dwóch (z 232) postępowaniach odmówiono wydania zezwolenia na wycinkę siedmiu drzew, zezwalając jednocześnie na usunięcie pozostałych 25 drzew wymienionych we wnioskach. Sześć (z 232) postępowań umorzono (po dwa w latach 2015-2017), w tym trzy razy z powodu zlokalizowania drzew na terenie działek oznaczonych w ewidencji gruntów jako tereny leśne (na podstawie art. 83 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹¹ lub art. 83f ust. 1 pkt 4 uoop), dwukrotnie z powodu zbyt małego obwodu pnia przeznaczonych do wycinki drzew (na podstawie art. 83f ust. 1 pkt 3 lit. b) uoop), a w jednym przypadku z powodu złożenia wniosku przez osobę niebędącą właścicielem nieruchomości (na podstawie art. 83 ust. 1 uoop). Pięć (z 232) wniosków pozostawiono bez rozpatrzenia z powodu ich nieuzupełnienia (cztery w 2015 roku i jeden w roku następnym). Jeden (z 232) wniosek został w 2015 roku wycofany.

W trzech zezwoleniach (z 220 wydanych) na wnioskodawców nałożone zostały opłaty za usunięcie drzew w łącznej wysokości 265,9 tys. zł, których termin uiszczenia został odroczony w związku z nałożeniem obowiązku dokonania nasadzeń zastępczych. W pozostałych 217 zezwoleniach na wycinkę drzew i krzewów odstąpiono od naliczenia opłaty. W 115 postępowaniach przyczyną odstąpienia od naliczenia opłaty było wydanie zezwolenia na wycinkę osobie fizycznej na cele niezwiązane z działalnością gospodarczą (art. 86 ust. 1 pkt 2 uoop w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2017 r.), w 39 postępowaniach zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia w istniejących obiektach budowlanych (art. 86 ust. 1 pkt 4 uoop), w 37 postępowaniach obumarciu drzew (art. 86 ust. 1 pkt 10 uoop lub art. 86 ust. 1 pkt 9 uoop brzmieniu obowiązującym do 28 sierpnia 2015 r.), w 11 postępowaniach zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego (art. 86 ust. 1 pkt 5 uoop), w pięciu postępowaniach zagrożenie dla życia i zdrowia ludzkiego oraz obumarciu drzew (art. 86 ust. 1 pkt 4 i 10 uoop), a w pozostałych 10 postępowaniach przebudowa drogi publicznej (art. 86 ust. 1 pkt 6 uoop), przywrócenie użytkowania gruntu do zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (art. 86 ust. 1 pkt 7 uoop), wydanie zezwolenia na wycinkę osobie fizycznej na cele niezwiązane z działalnością gospodarczą oraz obumarciu drzew (art. 86 ust. 1 pkt 2 i 10 uoop).

W okresie objętym kontrolą w trzech decyzjach (z 220 wydanych) nałożono na wnioskodawców obowiązek dokonania nasadzeń zastępczych 47 drzew. Liczba drzew objętych nasadzeniami w ramach kompensacji przyrodniczej stanowiła 0,9% liczby drzew, na wycinkę których wydano zezwolenie. Burmistrz wyjaśnił, że w pozostałych 217 decyzjach nie nakładano na wnioskodawców obowiązku dokonywania nasadzeń zastępczych z uwagi na usuwanie drzew przez osoby fizyczne z działek w ścisłej zabudowie jednorodzinnej, czy w związku z przywracaniem nieużytkowanych rolniczo gruntów do ponownej uprawy lub przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania pod zabudowę. W przedmiotowych sprawach usuwane były np. świerki w związku z rozprzestrzenianiem się

¹⁰ W 2015 roku – 91 zezwoleń, w 2016 roku – 103, w 2017 roku – 19 oraz w 2018 roku (do 15 maja) – siedem.

¹¹ Dz.U. z 2013 r. poz. 627; Ustawa zwana dalej „*uoop w brzmieniu obowiązującym do 28 sierpnia 2015 r.*”.

kornika drukarza, co przy sąsiedztwie zwartych kompleksów leśnych stanowi duży problem. Ponadto wskazał, że stosownie do art. 83c ust. 4 uoop organ, wydając zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu uzależnione od wykonania nasadzeń zastępczych, bierze pod uwagę w szczególności dostępność miejsc do nasadzeń zastępczych oraz określone w przepisie cechy usuwanego drzewa lub krzewu (m.in. ich wartość przyrodniczą, w tym rozmiar drzewa lub powierzchnię krzewów oraz funkcje, jakie pełnią w ekosystemie). Gmina jest w ponad 76% pokryta lasami, w związku z powyższym nie zachodziła potrzeba stosowania kompensacji przyrodniczej, ponieważ w żadnym z przypadków nie doszło do wycinki zdrowych drzew o dużej wartości przyrodniczej.

(dowód: akta kontroli str. 36-44, 176-184)

Z analizy 17 (z 220) postępowań o wydanie zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów¹² wynika, że:

- We wszystkich objętych kontrolą postępowaniach, stosownie do art. 83a ust. 1 uoop, Burmistrz był organem właściwym miejscowo (wnioski dotyczyły nieruchomości położonych na terenie Gminy) oraz rzeczowo (żaden z wniosków nie dotyczył nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków lub nie był położony na terenie gruntów leśnych). W jednym (z 17 badanych) postępowaniu Burmistrz na wniosek Nadleśnictwa Czarna Białostocka wydał decyzję zezwalającą na usunięcie drzew z nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa. Przyczyną wycinki drzew wskazaną we wniosku było przywrócenie gruntu do użytkowania zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, tj. pod zabudowę sportową i rekreacyjną. Przedmiotowa nieruchomość została rok przed wydaniem zezwolenia wydzierżawiona Gminie na czas nieokreślony na cele budowy i późniejszej eksploatacji placu zabaw, a wydanie zezwolenia było warunkiem koniecznym do zrealizowania tej inwestycji gminnej. Z powyższego wynika, że Burmistrz jako organ administracji publicznej prowadził postępowanie administracyjne dotyczące interesów Gminy, której jednocześnie był organem wykonawczym, bowiem nieruchomość objęta zezwoleniem była dzierżawiona przez Gminę, a wydanie zezwolenia było warunkiem koniecznym do zrealizowania inwestycji gminnej. Chociaż działanie takie mogło stanowić naruszenie zasady bezstronności sformułowanej w art. 8 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks Postępowania Administracyjnego¹³, to w zaistniałej sytuacji nie zachodziły przesłanki wyłączenia organu, o których mowa w art. 25 Kpa, ponieważ sprawa nie dotyczyła interesów majątkowych Burmistrza. Organem właściwym na podstawie art. 90 ust. 1 uoop nie był również Starosta, gdyż nieruchomość nie stanowiła własności Gminy;
- Wszystkie objęte kontrolą postępowania zostały wszczęte na wniosek, zgodnie z art. 83 ust. 4 w brzmieniu obowiązującym do 28 sierpnia 2015 r. oraz 83b uoop. W 10 z 17 zbadanych postępowań wnioski składane były przez właścicieli nieruchomości, w trzech postępowaniach zgoda taka nie była wymagana na podstawie art. 83 ust. 2 pkt 1 i 3 uoop, w dwóch postępowaniach właściciel wyraził zgodę na wycinkę. Natomiast do dwóch wniosków złożonych przez Powiatowy Zarząd Dróg w Białymstoku nie załączono zgody właściciela nieruchomości lub jego upoważnienia na usunięcie drzew, tj. powiatu białostockiego, co zostało opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalono nieprawidłowości”;
- We wszystkich 17 wnioskach wskazano informację o przyczynach usunięcia drzew i krzewów, liczbę drzew lub powierzchnię krzewów planowanych do wycinki, obwód pni drzew mierzony na wysokości 130 cm oraz rodzaj wycinanego drzewa lub krzewu np. „sosna”. Tylko w siedmiu wskazano pełną nazwę gatunku np. „sosna zwyczajna”. Burmistrz nie wzywał pozostałych wnioskodawców do uzupełnienia wniosków w trybie art. 64 § 2 Kpa, ponieważ jak wyjaśnił „prawidłowe określenie gatunku drzewa wymaga często wiedzy specjalistycznej wykraczającej poza tę powszechnie znaną przez

¹² W ramach kontroli NIK zbadano 17 postępowań o sprawie wydania zezwolenia na wycinkę drzew i krzewów, w tym po pięć wszczętych każdego roku okresu 2015-2017 i dwa wszczęte do 15 maja 2018 roku. Dobierając próbę kontrolą uwzględniono postępowania o możliwie największej liczbie usuniętych drzew, w których przyczyną odstąpienia od naliczenia opłaty za usunięcie drzew i krzewów budziła wątpliwość oraz trzy postępowania, w których naliczono opłatę za usunięcie drzew i zobowiązano do dokonania nasadzeń zastępczych w ramach kompensacji przyrodniczej.

¹³ Dz. U. z 2017 poz. 1257, ze zm.; Ustawa zwana dalej: „Kpa”.

wnioskodawców. Szczególnie uwidacznia się to poza okresem wegetacyjnym drzew liściastych gdzie określenie gatunku drzewa możliwe jest jedynie po kształcie korony lub strukturze kory, co wymaga dużego doświadczenia i wiedzy." Wskazał również, że „w ww. przypadkach określenie gatunków drzew następowało w trakcie ich oględzin”. Z ustaleń kontroli wynika, że informacja o gatunku drzew i krzewów przeznaczonych do wycinki została zamieszczona w uzasadnieniu 15 z 17 wydanych zezwoleń, a nie w protokołach z oględzin, co zostało opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego;

- W 14 (z 17) prowadzonych postępowaniach wnioskodawcy wskazali termin planowanej wycinki, z czego w ośmiu przypadkach termin ten planowano w okresie od 1 marca do 15 października, tj. w okresie lęgowym ptaków (kwestia ta została opisana szerzej w dalszej części wystąpienia pokontrolnego). W trzech (z 17) przypadkach wnioskodawca nie wskazał wymaganych art. 84 ust. 4 pkt 6 uoop w brzmieniu obowiązującym do 28 sierpnia 2015 r. lub 83b ust. 1 pkt 7 uoop, terminów planowanej wycinki. W jednym przypadku wnioskodawca uzupełnił wniosek po wezwaniu przez organ. W pozostałych dwóch nie wzywano o jego uzupełnienie, co zostało opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”;
- Wszystkie wnioski objęte kontrolą zawierały wymagane art. 83b 1 pkt 8 uoop rysunki, mapy albo projekty zagospodarowania działki lub terenu określające usytuowanie drzewa lub krzewu w odniesieniu do granic nieruchomości i obiektów budowlanych istniejących lub projektowanych na tej nieruchomości;
- W siedmiu (z 17) postępowaniach, w których przyczyną wycinki drzew była kolizja z planowanymi inwestycjami, nie analizowano możliwości realizacji innych wariantów ich realizacji. Burmistrz wyjaśnił, że w czterech przypadkach gdy wnioskodawcą była osoba fizyczna nie przeprowadzano takich analiz, ponieważ poprzez wycinkę drzew wnioskodawca zamierzał dokonać uporządkowania całej nieruchomości z uwagi na późniejsze jej wykorzystanie zgodne z przeznaczeniem w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub ewidencją gruntów. W pozostałych trzech postępowaniach planowane inwestycje kolidowały z istniejącymi drzewami i nie dałoby się ich zrealizować w innym sposób lub na innej działce;
- W dwóch (z 17) postępowaniach, stosownie do wymogów art. 83a ust. 2 uoop w brzmieniu obowiązującym do 28 sierpnia 2015 r. oraz art. 83a ust. 2a uoop, zezwolenie na wycinkę drzew w pasie drogi publicznej wydano po przeprowadzeniu uzgodnień z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Białymstoku (dalej „RDOŚ”). W pozostałych 15 objętych analizą postępowaniach uzgodnienia nie były wymagane;
- W sześciu (z 17) postępowaniach nieruchomości objęte zezwoleniami znajdowały się na obszarach chronionych Natura 2000, w tym w trzech przypadkach również na terenie Parku Krajobrazowego Puszczy Knyszyńskiej lub jego otuliny (w dwóch z ww. sześciu postępowań zezwolenie zostało uzgodnione z RDOŚ z powodu usuwania drzew w pasie drogi publicznej). W czterech zezwoleniach wydanych w 2017 i 2018 roku wskazano, że wycinka nie będzie negatywnie oddziaływać na obszary chronione, z uwagi na położenie drzew w obszarze zwartej zabudowy, na nieruchomości pokrytej drzewostanem lub w pasie drogi publicznej. Dokumentacja pozostałych 11 z 17 objętych kontrolą postępowań nie zawierała informacji o oddziaływaniu wycinki na obszary chronione. Burmistrz wyjaśnił, że w każdej sprawie dokonywano analizy wpływu na obszary chronione, wycinki drzew znajdujących się na terenach obszarów Natura 2000, w Parku Krajobrazowym Puszczy Knyszyńskiej i w Otulinie Parku Krajobrazowego Puszczy Knyszyńskiej. W przypadku stwierdzenia, iż takowy wpływ miałby znaczący charakter na te obszary, Burmistrz wydałby decyzję odmowną. Dopiero w sprawach prowadzonych od 2017 roku w wydawanych decyzjach uwzględniano już zapis, że wycinka nie będzie negatywnie oddziaływać na obszary chronione, co było wynikiem uczestnictwa w szkoleniach i samodoskonaleniu pracownika merytorycznego odpowiedzialnego za ww. zakres spraw;

- Wszystkie objęte kontrolą zezwolenia wydane zostały po przeprowadzeniu oględzin w miejscu planowanych wycinek drzew i krzewów. Oględziny w każdym z objętych kontrolą postępowań zostały udokumentowane protokołem, w tym do pięciu protokołów załączono również dokumentację fotograficzną. Protokoły we wszystkich 17 zbadanych postępowaniach zawierały informację o stanie drzew przeznaczonych do wycinki i przyczynie jej dokonania (zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu lądowego, życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia w istniejących budowach, brak możliwości realizacji inwestycji lub obumarcie drzew) oraz o liczbie drzew lub powierzchni krzewów przeznaczonych do wycinki. W żadnym z 17 objętych kontrolą postępowań protokół oględzin nie zawierał informacji o weryfikacji obwodów pni drzew planowanych do wycinki oraz o weryfikacji gatunków planowanych do wycinki drzew i krzewów, ponadto w czterech protokołach nie zawarto wymaganej w przepisie art. 83 ust. 2c uoop w brzmieniu obowiązującym do 28 sierpnia 2015 r. informacji o występowaniu bądź braku występowania gatunków chronionych. Kwestie nierzetelnego dokumentowania oględzin opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”;
- Wszystkie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów zawierały informacje o imieniu, nazwisku albo nazwie i siedzibie wnioskodawcy, miejscu usunięcia drzewa lub krzewów, wielkości powierzchni, z której zostaną usunięte krzewy, o wysokości opłaty za usunięcie drzewa lub krzewu (w trzech przypadkach) albo o odstąpieniu od naliczenia opłaty (w 14 przypadkach) oraz terminie usunięcia drzew lub krzewów. W 15 (z 17) zezwoleniach wskazana została nazwa gatunku drzew przeznaczonych do wycinki. W dwóch zezwoleniach nie wskazano nazwy krzewów przeznaczonych do wycinki, w jednym z tych zezwoleń wpisano „krzewy nieznanego gatunku”. Burmistrz wyjaśnił, że w sprawie tej nie udało się ustalić jednoznacznie gatunku krzewu z uwagi na fakt, iż była to odmiana ogrodnicza, dodatkowo przekształcona poprzez przycinanie. Zagadnienie braku zawarcia nazwy krzewu w drugim postępowaniu zostało opisane w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”;
- We wszystkich 17 zezwoleniach termin na dokonanie wycinki ustalono określając ostatni dzień, w jakim można było jej dokonać np. do 31 grudnia 2017 r., co umożliwiało usuwanie drzew i krzewów w okresie lęgowym lub wychowu młodych większości gatunków ptaków, który przypada na okres od dnia 1 marca do 15 października. Burmistrz wyjaśnił, że zgodnie z wyjaśnieniem Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie i RDOŚ, okres lęgowy ptaków nie ogranicza się do okresu między 1 marca a 15 października. Termin ten funkcjonuje w przestrzeni publicznej jako okres lęgowy i rzeczywiście dla większości ptaków okres lęgowy się w nim zawiera, jednak dla poszczególnych gatunków ptaków przypada on w różnych okresach. Ponadto w poszczególnych latach okresy lęgowe dla konkretnych gatunków ulegają nieznacznym przesunięciom, w zależności od panujących warunków pogodowych. Żadne przepisy nie definiują, kiedy okres lęgowy ptaków się kończy, a kiedy zaczyna. Mając powyższe na względzie oraz stwierdzony w czasie wizji lokalnej fakt, że drzewa objęte wydanymi zezwoleniami nie były zasiedlone przez ptaki, możliwe było wydanie przedmiotowych zgód wycinki w terminach wskazanych przez wnioskodawców;
- W trzech (z 17) postępowaniach nałożono na wnioskodawców obowiązek dokonania nasadzeń zastępczych (na podstawie decyzji wydanych 30 lipca i 21 sierpnia 2015 r. oraz 14 września 2017 r.). W postępowaniach wszczętych w 2015 roku obowiązek dokonania nasadzeń zastępczych wynikał z wniosku, w którym wnioskodawca zwracał się o odroczenie opłaty za wycinkę drzew, zobowiązując się do nasadzenia takiego samego gatunku i liczby drzew na terenie innych nieruchomości znajdujących się w Czarnej Białostockiej. W zezwoleniach zobowiązano wnioskodawców do dokonania nasadzeń zastępczych wskazując termin ich dokonania (31 grudnia 2017 r.), liczbę drzew objętych nasadzeniami zastępczymi (taką samą jak we wniosku), gatunek (autochtoniczny), oraz wiek (nie młodsze niż 7 lat). W obu ww. postępowaniach termin dokonania nasadzeń zastępczych został przesunięty do 31 grudnia 2019 r. w związku z przedłużeniem na wniosek strony terminu dokonania wycinki. W postępowaniu wszczętym w 2017 roku obowiązek dokonania nasadzeń zastępczych nałożono na stronę z inicjatywy Urzędu. W zezwoleniu na usunięcie jednego drzewa, stosownie do 83d ust. 2 uoop, wskazano termin i miejsce dokonania nasadzenia jednego drzewa,

minimalny obwód pnia na wysokości 100 cm, gatunek drzewa oraz termin złożenia informacji o wykonanym nasadzeniu. Burmistrz wyjaśnił, że określając gatunek drzew do nasadzeń zastępczych wybierano gatunek dostosowany do klimatu w liczbie co najmniej równej liczbie drzew wycinanych oraz odpowiadający wartości przyrodniczej drzew usuwanych, co gwarantowało zapewnienie kompensacji przyrodniczej;

- W trzech (z 17) postępowaniach nałożono na strony obowiązek uiszczenia opłaty za usunięcie drzew w łącznej kwocie 265,9 tys. zł. Wysokość opłat została ustalona prawidłowo. W związku nałożeniem na wnioskodawców w ww. sprawach obowiązku dokonania nasadzeń zastępczych, w zezwoleniach odroczone termin uiszczenia opłaty. W postępowaniach wszczętych w 2015 roku termin ten został odroczony na okres trzech lat od dnia wydania zezwolenia i na wniosek stron z 2 grudnia 2016 r. przedłużony do 31 grudnia 2021 r. Powyższe było niezgodne z obowiązującym w chwili złożenia wniosku o przedłużenie terminu dokonania wycinki art. 84 ust. 3 uoop, który stanowił, że organ odracza termin uiszczenia opłaty na okres trzech lat od dnia upływu terminu wskazanego w zezwoleniu na wykonanie nasadzeń zastępczych, który to termin ustalono na 31 grudnia 2019 r. Zagadnienie to zostało opisane szerzej w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”. W postępowaniu wszczętym w 2017 roku termin uiszczenia opłaty został odroczony zgodnie z art. 84 ust. 3 uoop na okres trzech lat licząc od upływu terminu na dokonanie nasadzeń zastępczych;
- W 14 (z 17) postępowaniach odstąpiono od naliczenia opłat. We wszystkich tych sprawach nienależenie opłaty miało podstawę prawną i merytoryczną, a przyczyny odstąpienia od naliczenia odpłaty wynikały ze złożonych wniosków oraz zostały rzetelnie udokumentowane w protokołach oględzin. W trzech postępowaniach odstąpiono od naliczenia opłaty na podstawie art. 86 ust. 1 pkt 4 uoop, ponieważ planowane do wycinki drzewa zagrażały bezpieczeństwu ludzi lub mienia w istniejących obiektach budowlanych lub funkcjonowaniu urządzeń. Również w trzech postępowaniach odstąpiono od naliczenia opłaty na podstawie art. 86 ust. 1 pkt 2 uoop ze względu na wydanie zezwolenia na wycinkę osobie fizycznej na cele niezwiązane z działalnością gospodarczą. W ośmiu postępowaniach od naliczenia opłaty odstąpiono na podstawie [1] art. 86 ust. 1 pkt 4 i 10 uoop ze względu na zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia w istniejących obiektach budowlanych oraz obumarciu drzew, [2] art. 86 ust. 1 pkt 10 uoop ze względu na obumarciu drzew, [3] art. 86 ust. 1 pkt 5 uoop ze względu na zagrożenie bezpieczeństwu ruchu drogowego, [4] art. 86 ust. 1 pkt 7 uoop w celu przywrócenia gruntów nieużytkowanych do użytkowania rolniczego lub do innego użytkowania zgodnego z przeznaczeniem terenu, określonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego;
- Wszystkie objęte kontrolą postępowania prowadzone były w terminach określonych w art. 35 Kpa i zostały zakończone przed upływem miesiąca (w 15 przypadkach) lub dwóch miesięcy w sprawach wymagających uzgodnień z RDOŚ (w dwóch przypadkach);
- W 11 (z 17) postępowaniach, zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 24 lit. f oraz art. 22 i 23 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁴, informacje o wnioskach i zezwoleniach dotyczących usunięcia drzew i krzewów były na bieżąco wprowadzone do publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informację o środowisku i jego ochronie. W pozostałych czterech postępowaniach nie upubliczniono decyzji o wydaniu zezwolenia na wycinkę drzew lub opublikowano ją nierzetelnie (pod niewłaściwym numerem sprawy), a w dwóch – wnioski o wszczęcie postępowania udostępniono po upływie ponad miesiąca od ich wypłynięcia, co zostało opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 36-43, 45-184, 494-495)

¹⁴ Dz. U z 2017 r. poz. 1405, ze zm.; ustawa zwana dalej: „ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku”.

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

1. W czterech (z 17 objętych kontrolą) postępowaniach o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów, zaniechano wezwania strony w trybie art. 64 § 2 Kpa do uzupełnienia wniosku, pomimo że w aktach dwóch postępowañ (wszczętych na wniosek Powiatowego Zarządu Dróg w Białymstoku) nie było wymaganej 83b ust. 1 pkt 3 uoop zgody właściciela nieruchomości (powiatu białostockiego) na usunięcie drzew lub jego upoważnienia do złożenia wniosku, a w pozostałych dwóch postępowaniach wnioski nie zawierały wymaganego art. 84 ust. 4 pkt 6 uoop (w brzmieniu obowiązującym do 28 sierpnia 2015 r.) terminu planowanej wycinki. Burmistrz wyjaśnił, że nie żądał zgody właściciela nieruchomości, ponieważ wnioskodawca złożył oświadczenie o posiadanym prawie użytkowania nieruchomościami stanowiącymi własność powiatu białostockiego. Ponadto był on jednostką organizacyjną Starostwa Powiatowego w Białymstoku, a do jego zakresu zadań należało utrzymywanie dróg oraz zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego poprzez m.in. usuwanie drzew i krzewów. W związku z powyższym uznał, że Powiatowy Zarząd Dróg zastępuje właściciela nieruchomości w postępowaniach dot. usuwania drzew lub krzewów. Natomiast termin wycinki w sprawach, w których nie został on wskazany we wniosku, ustalano ze stroną podczas oględzin.

Z ustaleń kontroli wynika, że w aktach spraw nie zgromadzono dowodów wskazujących, jakie umocowanie w zakresie usuwania drzew i krzewów miał Dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg. Również w protokołach oględzin nie zawarto faktu ustalenia terminu wycinki drzew z wnioskodawcą (został on zawarty dopiero w zezwoleniu).

(dowód: akta kontroli str. 51-67, 119-125, 154-162, 176-184)

2. We wszystkich 17 objętych kontrolą postępowaniach o wydanie zezwolenia na wycinkę drzew i krzewów pracownik przeprowadzający oględziny nierzetelnie udokumentował ich wyniki. Protokoły z czynności przeprowadzenia oględzin nie zawierały informacji o weryfikacji obwodów pni drzew mierzonych na wysokości 130 cm oraz o nazwach gatunków drzew i krzewów. Ponadto w czterech protokołach sporządzonych w 2015 roku nie zawarto informacji o występowaniu bądź braku występowania gatunków chronionych.

Burmistrz wyjaśnił, że dane o obwodach pni drzew i gatunkach drzew i krzewów zawarte były we wnioskach o wycinkę, a w trakcie oględzin następowała tylko ich weryfikacja. Natomiast brak informacji o występowaniu bądź braku występowania gatunków chronionych wynikał z zastosowania błędnego formularza, a każdorazowo w trakcie oględzin weryfikowano kwestię ewentualnego występowania gatunków chronionych.

(dowód: akta kontroli str. 45-174, 176-184)

3. W jednym (z 17) zezwoleniu na usunięcie drzew i krzewów z 1 czerwca 2015 r., Burmistrz nie wskazał nazwy gatunku krzewu planowanego do usunięcia. Burmistrz wyjaśnił, że wynikało to z pomyłki.

(dowód: akta kontroli str. 68-73, 176-184)

4. W dwóch (z 17) objętych kontrolą postępowaniach o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów przedłużono (14 grudnia 2016 r.) okres odroczenia zapłaty do 31 grudnia 2021 r. mimo, że termin wykonania nasadzeń zastępczych ustalono na dzień 31 grudnia 2019 r. Powyższe było niezgodne z art. 84 ust. 3 uoop, który stanowi że organ odracza termin uiszczenia opłaty na okres trzech lat od dnia upływu terminu wskazanego w zezwoleniu na wykonanie nasadzeń zastępczych. Burmistrz wyjaśnił, że w postępowaniach tych na wniosek strony przedłużono termin odroczenia zapłaty na dzień 31 grudnia 2021 r. z uwagi na wydłużenie terminu wycinki drzew do 31 grudnia 2018 r., wykonania nasadzeń zastępczych i tym samym odroczenie terminu uiszczenia opłaty za ich usunięcie na okres 3 lat od dnia upływu terminu wskazanego w zezwoleniu na wykonanie nasadzeń zastępczych (art. 84 ust. 3 uoop).

NIK stoi na stanowisku, że w decyzjach przedłużających termin odroczenia zapłaty należało wskazać dzień 31 grudnia 2022 r., zgodnie z treścią art. 84 ust. 3 uoop.

(dowód: akta kontroli str. 51-67, 176-184)

5. Wbrew wymogom art. 21 ust. 2 pkt 24 lit. f oraz art. 22 i 23 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, w dwóch (z 17) zbadanych postępowaniach informacje o zezwoleniach dotyczących usunięcia drzew i krzewów nie były udostępniane w publicznie dostępnym wykazie danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie, a w dwóch innych sprawach opublikowano je niezetelnie (dwa zezwolenia opublikowano pod błędnym numerem sprawy). Ponadto dwa wnioski o wydanie zezwolenia opublikowano ze zwłoką (dopiero po upływie miesiąca od ich wpływu do Urzędu). Burmistrz wyjaśnił, że dwie decyzje nie zostały upublicznione z powodu pomyłki. Również z tego samego powodu dwie decyzje upubliczniono z błędnym numerem sprawy, co zostało w trakcie kontroli NIK poprawione.

(dowód: akta kontroli str. 60-73, 85-91, 119-125, 133-156, 176-184)

2.2. Kontrola realizacji warunków wynikających z prowadzonych postępowań

W okresie objętym kontrolą w żadnej z wydanych 220 decyzji nie upłynął termin wniesienia opłaty za usunięcie drzew i krzewów.

Z badania 17 postępowań wynika, że w Urzędzie w żadnej z 12 spraw, w których upłynął wskazany w zezwoleniu termin usunięcia drzew lub krzewów, nie monitorowano jego przestrzegania, co zostało opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

W Urzędzie monitorowano natomiast terminy i warunki dokonywania nasadzeń zastępczych w ramach kompensacji przyrodniczej. W jednej decyzji (z 17 zbadanych), w której upłynął termin przedłożenia informacji o dokonaniu takich nasadzeń, strona poinformowała o tym fakcie Burmistrza. Niezwłocznie po otrzymaniu tej informacji dokonano oględzin przeprowadzonych nasadzeń, stwierdzając ich zgodność z wydaną decyzją. Fakt dokonania oględzin udokumentowano w protokole, do którego załączono dokumentację fotograficzną.

Od 2012 roku do 15 maja 2015 r. nie było przypadków wydania zezwoleń, w których od określonego w nich terminu na dokonanie nasadzeń zastępczych upłynąłby okres trzech lat, w związku z czym nie zachodziła konieczność monitorowania i kontrolowania zachowania żywotności nasadzonych drzew.

W Urzędzie monitorowano spełnianie warunków uzyskania pozwolenia na budowę, jeżeli przyczyną usunięcia drzew i krzewów była realizacja inwestycji wymagającej uzyskania pozwolenia na rozbiórkę lub pozwolenia na budowę. W jednym z 17 objętych kontrolą postępowań, w którym uzyskanie takiego pozwolenia było wymagane, znajdowało się ono w aktach sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 36-43, 45-184)

Ustalone
nieprawidłowości

W żadnej z 12 analizowanych spraw, w których upłynął wskazany w zezwoleniu termin na usunięcie drzew lub krzewów nie monitorowano przestrzegania terminu ich usunięcia. Burmistrz wyjaśnił, że nie monitorowano przestrzegania określonych w zezwoleniu terminów usunięcia drzew, ponieważ obowiązek taki nie wynikał wprost z uoop. Wskazał również, że monitorowanie terminowości usuwania drzew w szczególności na terenie nieruchomości nie będących własnością publiczną, wymaga unormowania i delegacji ustawowej, której nie było w uoop obowiązującej do 17 czerwca 2017 r. Po tej dacie nie monitorowano terminów usuwania drzew i krzewów, z uwagi na brak sygnałów o ich nieprzestrzeganiu oraz ograniczone zasoby kadrowe.

Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że monitorowanie przestrzegania terminu usunięcia drzew i krzewów jest o tyle ważne, że usunięcie drzew lub krzewów po terminie wynikającym z decyzji, traktowane powinno być jak usunięcie drzewa bez wymaganego zezwolenia i w konsekwencji skutkować nałożeniem administracyjnej kary pieniężnej.

(dowód: akta kontroli str. 45-50, 68-132, 142-153, 176-184)

2.3. Przyjmowanie zgłoszeń dotyczących usuwania drzew i krzewów

W Urzędzie nie szacowano liczby drzew i krzewów, które od 1 stycznia do 16 czerwca 2017 r.¹⁵ zostały usunięte z nieruchomości stanowiących własność osób fizycznych na cele niezwiązane z prowadzoną działalnością gospodarczą. Burmistrz wyjaśnił, że na terenie gminy nie ma nieruchomości, które są związane z działalnością gospodarczą, a na których od 1 stycznia 2017 r. do 16 czerwca 2017 r. zostały usunięte drzewa lub krzewy na cele niezwiązane z taką działalnością. (dowód: akta kontroli str. 232-236)

W okresie od 17 czerwca 2017 r. do 15 maja 2018 r. do Urzędu wpłynęło 36 zgłoszeń zamiaru usunięcia drzew z terenu nieruchomości stanowiącej własność osoby fizycznej, w tym 17 zgłoszeń w 2017 roku i 19 w 2018 roku. Przedmiotem zgłoszeń było usunięcie 652 drzew, 135 w 2017 roku i 517 do 15 maja 2018 r. Do żadnego zgłoszenia wniesionego w ww. okresie Burmistrz nie wniósł sprzeciwu. Jedno zgłoszenie pozostawiono bez rozpatrzenia, mimo że zawierało wszystkie wymagane art. 83f ust. 5 uoop elementy, co zostało opisane szerzej w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

Analiza 11 (z 36) zgłoszeń wykazała, że:

- Wszystkie zgłoszenia zawierały elementy wymagane art. 83f ust. 5 uoop, tj. imię i nazwisko wnioskodawcy, oznaczenie nieruchomości, z której drzewo ma być usunięte oraz rysunek albo mapę określającą usytuowanie drzewa na nieruchomości. Zgłoszenia składane były na wzorze opracowanym przez pracownika ds. ochrony środowiska i gospodarki odpadami udostępnionym na stronie internetowej Urzędu. Zgodnie z tym wzorem zgłaszający mógł zawrzeć w zgłoszeniu dane dotyczące liczby i gatunków przeznaczonych do wycinki drzew oraz obwodów ich pni na wysokości 5 i 130 cm. Spośród 11 objętych kontrolą zgłoszeń dane dotyczące liczby przeznaczonych do wycinki drzew zawarte zostały w 10 zgłoszeniach, nazwy gatunku wszystkich przeznaczonych do wycinki drzew – w czterech zgłoszeniach, obwodów drzew na wysokości 5 cm – w ośmiu zgłoszeniach, obwodów drzew na wysokości 130 cm – w dziewięciu zgłoszeniach;
- W 10 (z 11) postępowaniach, po otrzymaniu zgłoszeń, pracownik ds. ochrony środowiska i gospodarki odpadami przeprowadził – w terminie wymaganym art. 83f ust. 6 uoop – oględziny nieruchomości, na których znajdowały się drzewa przeznaczone do wycinki. W jednej sprawie zaniechano przeprowadzenia oględzin i pozostawiano zgłoszenie bez rozpatrzenia, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”;
- Protokoły z przeprowadzonych oględzin we wszystkich 10 przypadkach zawierały m.in. liczbę przeznaczonych do wycinki drzew, oznaczenie nieruchomości oraz informację o niewystępowaniu gatunków chronionych. Nie zawierały natomiast wzmianki o ustaleniu danych wymaganych art. 83f ust. 6 pkt 1 i 2 uoop, tj. nazw gatunków drzew planowanych do wycinki oraz obwodów pni tych drzew na wysokości 5 cm. W protokołach tych nie zawarto również informacji o obwodzie pni drzew na wysokości 130 cm, który będzie niezbędny do ustalenia wysokości opłaty za usunięcie drzew na podstawie art. 83f ust. 17 uoop, tj. w przypadku gdy w terminie 5 lat od dnia dokonania oględzin drzew objętych zgłoszeniem, wystąpiono o wydanie pozwolenia na budowę, a budowa ta będzie miała związek z prowadzeniem działalności gospodarczej i będzie realizowana na części nieruchomości, na której rosły usunięte drzewa. Zagadnienie dotyczące nierzetelnego dokumentowania przeprowadzonych oględzin zostały opisane w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”;
- Z dokumentacji 10 spraw dotyczących zgłoszeń zamiaru wycinki drzew, w których przeprowadzono oględziny wynika, że nie istniały podstawy do obligatoryjnego wniesienia przez Urząd sprzeciwu od dokonanych zgłoszeń, bowiem nie dotyczyły one usunięcia drzew objętych obowiązkiem uzyskania zezwolenia na ich usunięcie. Nie było

¹⁵ Od momentu zniesienia obowiązku uzyskania przez osoby fizyczne zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej do dnia nałożenia na osoby fizyczne obowiązku zgłaszania zamiaru usunięcia drzew na cele niezwiązane z prowadzoną działalnością gospodarczą.

również przypadków nieuzupełnienia zgłoszenia w trybie określonym w art. 83f ust. 9 uoop. (dowód: akta kontroli str. 185-236, 398-399)

W Urzędzie nie wprowadzono procedur umożliwiających zidentyfikowanie zmiany sposobu wykorzystania terenu, z którego osoby fizyczne usunęły drzewa na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Burmistrz wyjaśnił, że w okresie od 15 czerwca 2017 r. do 15 maja 2018 r. do Urzędu nie wpłynęły informacje, które wskazywałyby na fakt zmiany wykorzystania terenu pod działalność gospodarczą. W zweryfikowanych pozwoleniach na budowę wpływających do wiadomości Urzędu nie było działek, na których w badanym okresie dokonano zgłoszenia usunięcia drzew, a zatem nie zaistniały przesłanki wynikające z art. 83f ust. 17 uoop. (dowód: akta kontroli str. 185-236)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Jedno (z 11 objętych kontrolą) zgłoszenie zamiaru usunięcia drzew nie zostało rozpatrzone, mimo że zawierało wszystkie elementy wymagane art. 83f ust. 5 uoop. W sprawie tej organ niezasadnie zastosował art. 64 § 2 Kpa, wzywając do uzupełnienia wniosku o informacje dotyczące liczby drzew planowanych do usunięcia, obwodów pni tych drzew zmierzonych na wysokości 130 cm, tj. elementów niewymaganych art. 83f ust. 5 uoop oraz o mapę lub rysunek obrazujących szczegółowe umiejscowienie drzew przewidzianych do wycinki, tj. elementu, który został we wniosku zawarty. W przedmiotowym postępowaniu, zgodnie z art. 83f ust. 6 uoop, organ powinien przeprowadzić oględziny i we własnym zakresie ustalić nazwy gatunków planowanych do wycinki drzew oraz obwody pni tych drzew.

Burmistrz wyjaśnił, że zgłoszenie zostało pozostawione bez rozpatrzenia z uwagi na niewłaściwą interpretację przepisów art. 83f ust. 6 i 17 uoop w kontekście art. 85 uoop, który reguluje kwestie naliczania opłaty za usunięcie drzew. Wnioskodawca, którego zgłoszenie pozostawiono bez rozpatrzenia, wystąpił z nim ponownie i zostało ono rozpatrzone oraz przeprowadzono stosowne oględziny.

(dowód: akta kontroli str. 188-194, 232-236)

2. W żadnym z 10 objętych kontrolą postępowań w sprawie zgłoszeń zamiaru usunięcia drzew, w których przeprowadzono oględziny nieruchomości, nie udokumentowano ustaleń w zakresie gatunków drzew zgłoszonych do wycinki oraz obwodów pni tych drzew mierzonych na wysokości 5 cm. Zgodnie z art. 83f ust. 6 uoop ww. informacje powinny zostać ustalone w trakcie oględzin. Również w żadnym z tych protokołów nie udokumentowano obwodów pni drzew na wysokości 130 cm. Brak takiej informacji może uniemożliwić ustalenie wysokości opłaty za usunięcie drzew, o której mowa w art. 83f ust. 17 uoop, tj. w przypadku gdy w terminie 5 lat od dnia dokonania oględzin drzew objętych zgłoszeniem, zgłaszający wystąpi o wydanie pozwolenia na budowę, a budowa ta będzie miała związek z prowadzeniem działalności gospodarczej i będzie realizowana na części nieruchomości, na której rosły usunięte drzewa.

Burmistrz wyjaśnił, że w protokołach z oględzin nie zawarto informacji o ustaleniu danych wymaganych art. 83f ust. 6 uoop, ponieważ informacje te zawarte były w składanych przez mieszkańców formularzach zgłoszenia i weryfikowane podczas oględzin. Ponadto wyjaśnił, że informacji o obwodach pni drzew na wysokości 130 cm nie ustalano w trakcie oględzin, z uwagi na brak przepisu prawnego regulującego taki obowiązek. W stworzonym przez Urząd formularzu zgłoszenia wnioskodawca mógł natomiast wpisać takie dane, które mogą być wykorzystane w przypadku zaistnienia przesłanki wynikającej z art. 83f ust. 17 uoop.

Z ustaleń kontroli wynika, że nie we wszystkich zgłoszeniach zawarto informacje wymagane art. 83f ust. 6 uoop, aż w sześciu nie zawarto nazwy gatunków drzew planowanych do usunięcia, a w dwóch obwodów pni drzew mierzonych na wysokości 5 cm. Ponadto naliczenie opłaty, zgodnie z art. 83f ust. 17 i 19 uoop, następuje z uwzględnieniem danych ustalonych na podstawie oględzin.

(dowód: akta kontroli str. 188-236)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Gminy, dotyczącą wydawania zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów, kontroli realizacji warunków wynikających z tych zezwoleń oraz rozpatrywania zgłoszeń usunięcia drzew i krzewów.

3. Podejmowanie działań w przypadku podejrzenia nielegalnego usunięcia drzew i krzewów oraz podejrzenia ich uszkodzenia lub zniszczenia oraz egzekwowanie wymierzonych kar pieniężnych

Opis stanu faktycznego

W latach 2015-2018 do Urzędu wpłynęło jedno zgłoszenie dotyczące sprawdzenia legalności wycinki drzew. Organ wszczął z urzędu postępowanie administracyjne w tej sprawie 18 października 2016 r., tj. po upływie 5 dni od otrzymaniu zgłoszenia. W ramach postępowania dwukrotnie przeprowadzono oględziny w celu ustalenia stanu faktycznego, każdorazowo dokumentowane protokołem. Ustalono, że na działce należącej do osoby fizycznej ogłowiono cztery świerki powyżej 60% korony (drzewa były zniszczone). Burmistrz zawiadomił 19 grudnia 2016 r. stronę o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy. Postępowanie zakończono decyzją ostateczną wydaną 19 stycznia 2017 r., w której organ umorzył postępowanie, wskazując w uzasadnieniu, że stało się ono bezprzedmiotowe z uwagi na wejście w życie z dniem 1 stycznia 2017 r. ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody i ustawy o lasach¹⁶, która zniósła obowiązek uzyskiwania zezwolenia na usunięcie drzew z własnej nieruchomości przez osobę fizyczną na cele niezwiązane z działalnością gospodarczą. (dowód: akta kontroli str. 241-256)

Ustalone nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w wyniku przedłużenia do dnia 19 stycznia 2017 r. postępowania w sprawie ustalenia legalności przycinki drzew weszczętego 18 października 2016 r. nastąpiła zmiana przepisów mająca wpływ na rozstrzygnięcie postępowania.

Burmistrz wyjaśnił, że przedłużenie terminu załatwienia sprawy spowodowane było zmianą terminu przeprowadzenia pierwszej wizji lokalnej, o którą wnioskowała strona, kolejną zmianą terminu pierwszej wizji lokalnej z uwagi na pilny wyjazd służbowy pracownika prowadzącego sprawę, pismem strony, w którym stwierdzono konieczność przeprowadzenia drugiej wizji lokalnej oraz skomplikowanym charakterem sprawy i koniecznością prawidłowej oceny zebranego materiału dowodowego.

W ocenie NIK przedłużenie terminu na prowadzenie sprawy aż do trzech miesięcy nie było konieczne, bowiem ostatnią udokumentowaną czynnością w tym postępowaniu były oględziny przeprowadzone 13 grudnia 2016 r., tj. ponad miesiąc przed wydaniem decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 241-256, 387-389)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Gminy, w zakresie podejmowania działań w przypadku podejrzenia nielegalnego usunięcia drzew i krzewów.

4. Sporządzanie i składanie do właściwych organów wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych, wywiązywanie się z obowiązków zawartych w zezwoleniu oraz prowadzenie sprawozdawczości dotyczącej nasadzeń oraz ubytków drzew i krzewów

Opis stanu faktycznego

4.1. Sporządzanie i składanie do właściwych organów wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych

W Urzędzie za sporządzanie wniosków i uzyskanie zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych odpowiedzialny był pracownik zatrudniony w Referacie Inwestycji i Gospodarki Komunalnej na stanowisku ds. ochrony środowiska i gospodarki odpadami. Wnioski składane były do Starosty Powiatu Białostockiego, zgodnie z właściwością określoną w art. 90 uoip. (dowód: akta kontroli str. 10-13)

¹⁶ Dz. U. z 2016 r., poz. 2249.

W latach 2015-2018 na terenie gminy realizowano dwie inwestycje objęte decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej¹⁷, w ramach których konieczne było usunięcie drzew i krzewów. Obie zakończono w 2017 roku, zaś na potrzeby ich realizacji usunięto 70 drzew oraz 220 m² krzewów. (dowód: akta kontroli str. 19)

W latach 2015-2018 nie było przypadków wymierzenia Gminie kar pieniężnych za nielegalne usunięcie, uszkodzenie lub zniszczenie drzew lub krzewów. Na podstawie dokumentacji pięciu wybranych zadań inwestycyjnych zrealizowanych przez Gminę w latach 2015-2018 ustalono, że w trakcie ich realizacji nie usuwano drzew i krzewów bez wymaganego zezwolenia. W okresie objętym kontrolą nie wpłynęły również skargi do Rady Miejskiej na działalność Burmistrza dotyczące usuwania drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych. (dowód: akta kontroli str. 19, 259-259)

Burmistrz w okresie objętym kontrolą złożył łącznie 15 wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych, z czego: pięć w 2015 roku, cztery w 2016 roku, pięć w 2017 roku oraz jeden w 2018 roku. W 2015 roku wnioskami objęto 235 sztuk drzew i 2.400 m² krzewów, w 2016 roku – 161 sztuk drzew i 500 m² krzewów, w 2017 r. – 68 sztuk drzew oraz w 2018 roku (do 15 maja) – 17 sztuk drzew. W 2015 roku jeden wniosek o dokonanie wycinki drzew został złożony przez Przedsiębiorstwo Komunalne na podstawie upoważnienia Burmistrza, objęto nim 136 szt. drzew. (dowód: akta kontroli str. 260-263)

W 13 (z 15) wnioskach złożonych przez Burmistrza zawarto wszystkie informacje wymagane art. 83 ust. 4 uoop w brzmieniu obowiązującym do 28 sierpnia 2015 r. oraz art. 83b ust. 1 uoop. W dwóch z 15 złożonych wniosków nie zawarto oświadczenia o posiadanym tytule prawnym władania nieruchomością (elementu wymaganego art. 83b ust. 1 pkt 2 uoop), informacji o gatunkach planowanych do wycinki drzew (art. 83b ust. 1 pkt 4 uoop) oraz rysunku lub mapy określającej usytuowanie drzewa lub krzewu w odniesieniu do granic nieruchomości i obiektów budowlanych istniejących lub projektowanych (art. 83b ust. 1 pkt 8 uoop). Jeden wniosek został uzupełniony zgodnie z wezwaniem Starosty. Starosta nie wnosił natomiast o uzupełnienie wniosku niezawierającego nazwy gatunków drzew przeznaczonych do wycinki, które sam ustalił w trakcie prowadzonego postępowania administracyjnego i wskazał w decyzji zezwalającej na wycinkę drzew. Burmistrz wyjaśnił, że ww. braki formalne wniosków wynikały z przeoczeń. Wniosek złożony przez Przedsiębiorstwo Komunalne zawierał dane wymagane art. 83 ust. 4 uoop w brzmieniu obowiązującym do 28 sierpnia 2015 r., z wyjątkiem informacji o terminie planowanej wycinki drzew oraz jej przyczynach. Informacje te uzupełniono na wezwanie Starosty.

W analizowanych wnioskach oraz w wydanych przez Starostę decyzjach nie wskazano, aby przeznaczone do usunięcia drzewa i krzewy były miejscem bytowania gatunków chronionych. (dowód: akta kontroli str. 260-266)

Na podstawie złożonych w okresie objętym kontrolą wniosków gmina uzyskała 20 zezwoleń¹⁸ na wycinkę 600 drzew i 2.900 m² krzewów. Starosta odmówił wydania zezwolenia na wycinkę 11 drzew z uwagi na dobry stan i brak zagrożenia dla życia lub zdrowia. Postępowania w sprawie sześciu drzew zostały umorzone, w tym w sprawie dwóch drzew na wniosek Gminy, a w sprawie trzech – z powodu bezprzedmiotowości postępowania, gdyż dotyczyło dwóch wywrotów i drzewa, którego usunięcie nie wymagało zezwolenia. Starosta w uzasadnieniu decyzji nie podał przyczyny umorzenia postępowania w przypadku jednego drzewa. (dowód: akta kontroli str. 260-282, 392-293)

¹⁷ Zgodnie z art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U z 2017 r. poz. 1496, ze zm.) do usuwania drzew i krzewów znajdujących się na nieruchomościach objętych decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, z wyjątkiem drzew i krzewów usuwanych z nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, nie stosuje się przepisów o ochronie przyrody w zakresie obowiązku uzyskiwania zezwoleń na ich usunięcie oraz opłat z tym związanych.

¹⁸ Na podstawie jednego wniosku złożonego w 2018 roku dotyczącego 17 drzew, Starosta wydał pięć odrębnych zezwoleń.

4.2. Wywiązywanie się przez Gminę z obowiązków zawartych w zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów

W okresie objętym kontrolą w oparciu o wydane zezwolenia usunięto 437 drzew i 2.632 m² krzewów, pozostałych 163 drzew i 268 m² krzewów nie usunięto, ponieważ zaniechano realizacji inwestycji wymagającej ich usunięcia lub określony w zezwoleniu termin na ich usunięcie nie upłynął. Wycinkę 83 drzew i 656 m² krzewów wykonały firmy zewnętrzne (na podstawie trzech umów zawartych 3 czerwca 2015 r., 20 lutego i 29 września 2017 r. oraz na podstawie zlecenia z 2017 roku), 136 drzew – Przedsiębiorstwo Komunalne, a 218 drzew i 1.976 m² krzewów – pracownicy Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 264-266, 342-344)

Wycinka 83 drzew i 656 m² krzewów wykonana została przed upływem ważności zezwoleń na ich usunięcie, co wynika z rozliczeń umów zawartych z wykonawcami. W Urzędzie nie prowadzono dokumentacji, umożliwiającej określenie terminu dokonania wycinki pozostałych drzew i krzewów, mimo że usunięcie drzew po terminie określonym w zezwoleniu wywołuje takie same skutki jak usunięcie drzewa bez zezwolenia. Burmistrz wyjaśnił, że drzewa usunięto w terminach określonych w zezwoleniu. Z treści dwóch zawartych 3 czerwca 2015 r. i 29 września 2017 r. umów na usunięcie drzew wynikało, że wycinka 53 drzew mogła być realizowana w okresie lęgowym ptaków, ponieważ termin jej wykonania ustalano na okres pomiędzy 3 czerwca a 30 listopada 2015 r. oraz 2 a 15 października 2017 r. Burmistrz wyjaśnił, że drzewa objęte wycinką nie były zasiedlone przez ptaki i możliwe było ich usunięcie.

Starosta trzema decyzjami wydanymi w okresie objętym kontrolą zobowiązał Gminę do uiszczenia opłaty za usunięcie 146 drzew na łączną kwotę 1.252,9 tys. zł. Termin zapłaty 68,9 tys. zł odroczył do dnia 31 grudnia 2016 r., 637 tys. zł – do 26 października 2018 r., 547 tys. zł – do 31 grudnia 2018 r., w związku z nałożeniem obowiązku dokonania nasadzeń zastępczych. Gmina nie uiszczała odroczonej do 31 grudnia 2016 r. opłaty w wysokości 68,9 tys. zł, bowiem zrezygnowała z wycinki drzew objętych zezwoleniem. W pozostałych 17 decyzjach Starosta odstępował od naliczenia opłaty, ponieważ w 16 sprawach planowane do wycinki drzewa zagrażały bezpieczeństwu ruchu drogowego, ludzi lub mienia w istniejących obiektach budowlanych, w pięciu sprawach usuwano drzewa w związku z przebudową dróg publicznych, w ośmiu sprawach z powodu obumarcia drzew, a w jednej – w związku z wykonywanymi zabiegami pielęgnacyjnymi.

W latach 2015-2018 w pięciu zezwoleniach na wycinkę drzew i krzewów Starosta zobowiązał Gminę do dokonania nasadzeń zastępczych 196 drzew. Termin realizacji nasadzeń 29 drzew upłynął 5 maja 2016 r., a 12 – 31 grudnia 2016 r. Terminy dokonania nasadzeń w stosunku do pozostałych 155 drzew upływają z końcem lat 2018-2020. Z powodu rezygnacji z usunięcia drzew nie dokonano nasadzeń 41 drzew przewidzianych do 5 maja i 31 grudnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 232-236, 260-291, 320-341, 392-393, 494-495)

4.3. Wywiązywanie się z obowiązku prowadzenia sprawozdawczości dotyczącej nasadzeń oraz ubytków drzew i krzewów

Urząd sprawozdania statystyczne SG-01 (leśnictwo i ochrona środowiska) za lata 2016–2018 przekazał do Głównego Urzędu Statystycznego w terminach wynikających z rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2015¹⁹, 2016²⁰ i 2017²¹.

W sprawozdaniach tych wykazano odpowiednio liczbę nasadzeń na terenach zieleni w miastach i wsiach (19 drzew w 2015 roku, i po 20 drzew w latach 2016-2017), liczbę ubytków z terenów zieleni: 376 drzew w 2015 roku, 25 drzew w 2016 roku oraz 45 drzew w 2017 roku. W Urzędzie nie prowadzono oddzielnego rejestru ubytków oraz nasadzeń z terenów zieleni. Pracownik odpowiedzialny za sporządzenie sprawozdań wyjaśnił, że liczbę dokonanych nasadzeń wykazywano w sprawozdaniach na podstawie informacji uzyskanych od pracowników gospodarczych Urzędu. Informacje o ubytkach drzew

¹⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 561, ze zm.

²⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 460, ze zm.

²¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 837, ze zm.

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

z terenów zieleni nienależących do gminy, których usunięcie wymagało zezwolenia ustalano na podstawie danych o wydanych zezwoleniach na wycinkę, natomiast z terenów gminy - niezależnie od tego czy wymagały zezwolenia - ustalano na podstawie liczby drzew i krzewów wskazanych w umowach na wycinkę drzew zawartych z podmiotami zewnętrznymi oraz informacji o wycinkach przeprowadzonych w danym roku przez pracowników gospodarczych. Obszar terenów zielonych ustalono na podstawie danych z Referatu Geodezji i Gospodarowania Nieruchomościami, a dane te porównywano z wydаныmi zezwoleniami na wycinkę oraz faktycznie wykonanymi przez Gminę wycinkami.
(dowód: akta kontroli str. 292-311)

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Gminy dotyczące sporządzania wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów, wywiązywania się z obowiązków zawartych w zezwoleniach oraz prowadzenie sprawozdawczości dotyczącej nasadzeń i ubytków drzew i krzewów.

5. Gospodarność, legalność i rzetelność działań związanych z usunięciem drzew i krzewów oraz zagospodarowaniem pozyskanego drewna

5.1. Usuwanie drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych

Wycinka drzew i krzewów na podstawie wydanych przez Starostę zezwoleń na terenach nieruchomości gminnych wykonywana była przez pracowników Urzędu (w okresie objętym kontrolą usunęli oni 218 drzew i 1.976 m² krzewów), firmy zewnętrzne na podstawie zawartych umów i jednego zlecenia (w okresie objętym kontrolą usunęły one 83 drzewa i 656 m² krzewów) oraz Przedsiębiorstwo Komunalne, które w związku z realizacją inwestycji na nieruchomościach należących do Gminy usunęło 136 drzew.

W Urzędzie nie prowadzono dokumentacji potwierdzającej zlecenie jego pracownikom prac związanych z wycinką drzew i krzewów. Gmina nie posiada również dokumentacji potwierdzającej dokonanie wycinki przez Przedsiębiorstwo Komunalne. Natomiast zlecając wykonawcom zewnętrznym 3 czerwca 2015 r., 20 lutego i 29 września 2017 r. wykonanie wycinki, określano m.in. liczbę drzew lub powierzchnię krzewów przeznaczonych do wycinki, ich lokalizację oraz numer decyzji zezwalającej na ich usunięcie. Z wyjaśnień Burmistrza wynika, że wycinka wykonywana przez pracowników Urzędu i Przedsiębiorstwo Komunalne nie była dokumentowana, nadzór nad wycinką realizowany był w przypadku pracowników Urzędu lub podmiotów zewnętrznych poprzez okazywanie drzew przeznaczonych do usunięcia, zaś w przypadku Przedsiębiorstwa Komunalnego drzewa usuwane w ramach inwestycji były oznaczone w terenie i w dokumentacji budowlanej.

(dowód: akta kontroli str. 232-236, 264-266, 320-341)

Wyboru podmiotów, które usuwały drzewa, dokonano zgodnie z postanowieniami regulaminu udzielania przez Gminę Czarna Białostocka zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro²². Wydatki poniesione na usunięcie drzew i krzewów przez zewnętrznych wykonawców w latach 2015-2017²³ wyniosły odpowiednio 3,4 tys. zł, 1 tys. zł oraz 15,4 tys. zł. Gmina zawarła trzy umowy z wykonawcami zewnętrznymi, których przedmiotem było usunięcie drzew i krzewów: [1] 3 czerwca 2015 r. wynagrodzenie wykonawcy stanowiło pozyskane drewno, którego wyceny na kwotę 7,5 tys. zł dokonano przed zawarciem umowy i wyborem wykonawcy²⁴, przedmiotem umowy było usunięcie 384 szt.²⁵ drzew i 656 m² krzewów; [2] 20 lutego 2017 r. na kwotę 7 tys. zł, przedmiotem umowy było usunięcie 29 szt. drzew oraz [3] 29 września 2017 r. na kwotę 8 tys. zł na usunięcie 24 szt. drzew. Ponadto zlecano podmiotom zewnętrznym inne, drobne usługi związane z usuwaniem drzew, np. wiatrolomów

²² Zarządzenie nr 35/14 Burmistrza Czarnej Białostockiej z dnia 22 września 2014 r., zmienione zarządzeniem Nr 18/17 Burmistrza Czarnej Białostockiej z dnia 15 marca 2017 r.

²³ W 2018 roku (do 15 maja) gmina nie ponosiła kosztów usuwania drzew przez podmioty zewnętrzne.

²⁴ Wyceny dokonał pracownik zatrudniony w Referacie Inwestycji i Gospodarki Komunalnej w notatce z 14 maja 2015 r., posługując się cenami drewna ustalonymi w cenniku Nadleśnictwa Czarna Białostocka. Określono liczbę drzew, miąższość drewna oraz jego wartość.

²⁵ W tym 355 drzew wycinanych było na podstawie zezwoleń wydanych przez Starostę Białostockiego w 2014 r.

zagrożających bezpieczeństwu, w okresie objętym kontrolą zostało wykonanych siedem takich zleceń na łączną kwotę 4,8 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 312-341, 371-385)

5.2. Zagospodarowanie drewna pozyskanego w wyniku usunięcia drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych

Drewno pozyskane w efekcie wycinki prowadzonej przez firmy zewnętrzne, pracowników Urzędu i Przedsiębiorstwo Komunalne gromadzone było na terenie ogrodzonej targowicy miejskiej. Wykorzystywano je na własne potrzeby jako paliwo do kotłowni budynków zaplecza techniczno-magazynowego targowicy miejskiej zarządzanej przez Urząd, jak również przekazywano jednostkom pomocniczym i organizacyjnym Gminy (poza drewnem przekazanym wykonawcy na podstawie umowy z 2015 roku). W okresie objętym kontrolą po usunięciu drzew i krzewów nie dokonywano obmiaru, kategoryzacji i wyceny pozyskanego drewna (robiono to tylko w przypadku ogłoszenia zamiaru sprzedaży drewna lub jego przekazania jednostkom organizacyjnym). Kwestia zaniechania szacowania ilości oraz wartości drewna i krzewów po jego usunięciu została opisana szerzej w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalono nieprawidłowości”. Z wyjaśnień Burmistrza wynika, że szacunkowa ilość, kategoria oraz wartość drewna (ustalona na podstawie cennika stosowanego przez Nadleśnictwo Czarna Białostocka) pozyskanego w okresie objętym kontrolą wynosiła 178,62 m³ drewna opałowego i materiału budowlanego o wartości 23,8 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 345-353, 387-393, 492-493)

W Urzędzie opracowano procedury wewnętrzne dotyczące postępowania z majątkiem Gminy i jego sprzedażą²⁶. Nie opracowano natomiast własnego cennika sprzedaży drewna. Ceny poszczególnych sortymentów drewna ustalane były na podstawie cennika stosowanego przez Nadleśnictwo Czarna Białostocka. W latach 2015-2018 (do 15 maja) Gmina nie uzyskała dochodu z tytułu sprzedaży pozyskanego drewna.

W okresie objętym kontrolą ogłoszono jeden przetarg w celu sprzedaży zgromadzonego drzewa. Z protokołu z 2 listopada 2017 roku sporządzonego na okoliczność określenia ilości pozyskanego drewna z wycinki składowanego na targowicy miejskiej w związku z planowaną jego sprzedażą wynika, że w posiadaniu Gminy znajdowało się wówczas 47,62 m³ drzewa o wartości szacunkowej 8,2 tys. zł. Do planowanej sprzedaży z powodu braku oferentów nie doszło. W okresie objętym kontrolą dwukrotnie przekazywano jednostkom organizacyjnym Gminy uzyskane z wycinki drewno. Na podstawie protokołu z dnia 21 listopada 2017 r. przekazano sołtysowi wsi Oleszkowo drewno o wartości 0,96 tys. zł w celu wybudowania wiaty zadanej na projektowanym placu zabaw. Natomiast drewno opałowe o wartości 2,6 tys. zł, które było przedmiotem wcześniej nierozstrzygniętego przetargu, przekazano w dniu 17 kwietnia 2018 r. Domowi Kultury w Czarnej Białostockiej. W Urzędzie nie prowadzono rejestru przekazywanego drewna.

(dowód: akta kontroli str. 19, 342-344, 354-370, 390-391)

W latach 2015-2018 (do 15 maja) w księgach rachunkowych nie ewidencjonowano operacji związanych z pozyskaniem w ramach wycinki drewna i jego rozchodem. Brak odzwierciedlenia ww. zdarzeń w ewidencji księgowej Urzędu stanowił naruszenie ustawy o rachunkowości, co zostało opisane poniżej, w sekcji „Ustalono nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 386)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieprowadzeniu ewidencji wartościowo – ilościowej lub ilościowej drewna pozyskanego w wyniku wycinki drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych, a także na nieewidencjonowaniu operacji związanych z pozyskaniem i rozchodem drewna. Było to niezgodne z art. 17 ust. 2 pkt 1 i 2 oraz art. 20 ust. 1 w związku z 24 ust. 1 i 2 ww. ustawy o rachunkowości. W okresie objętym kontrolą pozyskano (usunięto) z terenu nieruchomości gminnych drewno o wartości szacunkowej 23,8 tys. zł oraz rozdysponowano drewno o wartości 11,06 tys. zł. Zgodnie z przywołanymi przepisami ustawy o rachunkowości, do ksiąg rachunkowych należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie gospodarcze, w tym fakt pozyskania drewna, które ma dającą się określić wartość.

²⁶ Zarządzenie nr 48/2017 Burmistrza Czarnej Białostockiej z dnia 17 sierpnia 2017 r. w sprawie sposobu i trybu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego w Urzędzie Miejskim w Czarnej Białostockiej.

Z ustaleń kontroli wynika, że przyczynami wystąpienia ww. nieprawidłowości było zaniechanie szacowania ilości i wartości drewna uzyskanego z jego wycinki z terenu nieruchomości gminnych, co uniemożliwiało prowadzenie ewidencji ilościowo-wartościowej pozyskanego drewna (gmina nie posiadała wiedzy o ilości i wartości uzyskanego w wyniku wycinki drewna). Drugą przyczyną było nieuwzględnienie w pisemnych regulacjach dotyczących struktury organizacyjnej Urzędu spraw związanych z szacowaniem i zagospodarowaniem pozyskanego drewna oraz nieprzypisanie pracownikowi wykonującemu zadania w tym zakresie obowiązków w sposób przejrzysty i spójny. Potwierdzają to wyjaśnienia Burmistrza, który wskazał, że „rozchód i przychód drewna nie został odzwierciedlony w księgach rachunkowych Urzędu ze względu na nieprzekazanie takiej informacji do działu księgowości” oraz Kierownika Referatu Inwestycji i Gospodarki Komunalnej, który wskazał, że zarówno szacowanie wartości pozyskanego podczas wycinki drewna, jak i przekazywanie informacji z tym związanych do Referatu Finansowego, pozostaje poza zakresem kierowanego przez niego Referatu.

(dowód: akta kontroli str. 368-370, 386-393)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działania Gminy w zakresie usuwania drzew i krzewów oraz zagospodarowania pozyskanego drewna.

IV. Wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagę wynikającą z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁷, wnosi o:

1. Uwzględnienie w pisemnych regulacjach dotyczących struktury organizacyjnej Urzędu spraw związanych z szacowaniem i zagospodarowaniem pozyskanego drewna oraz przypisanie obowiązków osobom odpowiedzialnym za wykonanie tych zadań w sposób przejrzysty i spójny.
2. W zakresie wydawania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów wydawanie zezwoleń w oparciu o kompletne wnioski, odraczanie terminu na uiszczenie opłaty na okres trzech lat od upływu terminu na dokonanie nasadzeń zastępczych oraz rzetelne dokumentowanie oględzin prowadzonych w ramach postępowań.
3. Terminowe i rzetelne publikowanie wszystkich informacji o prowadzonych postępowaniach w sprawie zezwoleń na wycinkę drzew i krzewów.
4. Monitorowanie przestrzegania określonego w zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów terminu ich wycinki.
5. W zakresie rozpatrywania zgłoszeń o zamiarze usunięcia drzew – rozpatrywanie wszystkich zgłoszeń zawierających wymagane art. 83f ust. 5 uoop informacje oraz rzetelne dokumentowanie oględzin prowadzonych w ramach postępowań.
6. Szacowanie ilości i wartości drewna uzyskanego z wycinki na terenach nieruchomości gminnych, prowadzenie ewidencji ilościowo – wartościowej pozyskanego drewna oraz ujmowanie w niej operacji dotyczących jego przychodu i rozchodu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi 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 Białymstoku.

²⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwagi
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 uwagi 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.

Białystok, dnia 11 lipca 2018 r.


Kontrolerzy:

Marcin Bielawski
specjalista kontroli państwowej



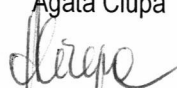
.....
podpis

Dominika Jocz
inspektor kontroli państwowej



.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Agata Ciupa



.....
podpis

