



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL.410.007.06.2018
P/18/046

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/18/046 – Usuwanie drzew i krzewów oraz zagospodarowanie uzyskanego drewna.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie.
<i>Kontroler</i>	Wojciech Dąbrowski - specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/49/2018 z 11 maja 2018 r.
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miasta Lubawa, 14-260 Lubawa, ul. Rzepnikowskiego 9A (dalej: „Urząd”).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Maciej Radtke – Burmistrz Lubawy od 2010 r. (dalej: „Burmistrz”). (dowód: akta kontroli str. 1-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości¹, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie w latach 2015 - 2018 (do 15 maja)².

Uzasadnienie oceny ogólnej

Urząd dysponował odpowiednio wykwalifikowaną kadrą do wykonywania zadań z zakresu sporządzania wniosków, wydawania zezwoleń i przyjmowania zgłoszeń w zakresie usuwania drzew i krzewów oraz zagospodarowywania pozyskanego drewna z terenu Gminy.

Zezwolenia na usuwanie drzew i krzewów wydawane były zgodnie z właściwością rzeczową i miejscową na podstawie wniosków posiadaczy nieruchomości. W każdym przypadku wydanie decyzji poprzedzone zostało przeprowadzeniem wymaganych w takiej sytuacji oględzin.

Wnioski o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów z terenów gminnych Urząd składał do właściwych organów, tj. Starostwa Powiatowego w Iławie lub Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. Sporządzał też wymagane prawem sprawozdania SG-01 (leśnictwo i ochrona środowiska), zgodnie ze wzorem określonym w rozporządzeniach Prezesa Rady Ministrów. W budżecie Gminy Lubawa zapewniono również odpowiednie środki finansowe na realizację przedmiotowych zadań.

Stwierdzona w toku kontroli nieprawidłowość dotyczyła niemonitorowania przestrzegania przez adresatów decyzji, terminu usunięcia drzew i krzewów określonego w zezwoleniu.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna albo ocenę opisową.

² Okres objęty kontrolą.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W Regulaminie organizacyjnym Urzędu³, wprowadzonym zarządzeniem⁴ nr 86/2014 Burmistrza z 31 grudnia 2014 r., prowadzeniem spraw dotyczących usuwania drzew i krzewów, sporządzaniem wniosków do Starosty oraz zagospodarowywaniem pozyskanego drewna zajmował się Referat Inwestycyjny Gospodarki Mieniem Komunalnym i Geodezji Urzędu (Referat IGMKiG).

(dowód: akta kontroli str. 5-13)

1.2. W okresie objętym kontrolą osobą odpowiedzialną za prowadzenie spraw związanych z usuwaniem drzew i krzewów oraz zagospodarowywaniem pozyskanego drewna był pracownik, który ukończył studia inżynierskie na kierunku ochrona środowiska w zakresie inżynieria ekologiczna. W jego zakresie obowiązków określono wszystkie zadania związane z zagadnieniem usuwania drzew i krzewów. Brał on ponadto m.in. w 2017 r. udział w szkoleniu „Wycinka drzew na nowych zasadach. Nowe przepisy, nowe zadania dla gmin. W jaki sposób zostaną ograniczone przepisy dotyczące wycinki drzew”.

(dowód: akta kontroli str. 14-18)

1.3. Pracownicy Urzędu nie zajmowali się bezpośrednio w okresie objętym kontrolą wycinką⁵ oraz zagospodarowywaniem pozyskanego drewna, w związku z tym nie dysponowali sprzętem technicznym do tego przeznaczonym. W latach 2015-2018 zadania polegające na oględzinach drzew i krzewów na gruncie na terenie miasta Lubawa, na podstawie umów zlecenia, realizowała osoba posiadająca uprawnienia brakarskie (wykształcenie wyższe - specjalność gospodarka leśna oraz wieloletnie doświadczenie zawodowe związane z wycinką drzew i krzewów). W myśl ww. umów do jego obowiązków należała obsługa związana z wycinką drzew na terenach gminnych, w tym: przeprowadzanie oględzin drzew i krzewów, obmiar drewna przeznaczonego do sprzedaży, sporządzanie protokołów z oględzin drzew i krzewów oraz obmiaru drewna w stosach i wycen drewna.

(dowód: akta kontroli str. 19-28)

1.4. W latach 2015 - 2018 (stan na 15 maja) w budżecie Miasta Lubawa zapewniono środki finansowe na utrzymanie i konserwację zieleni w kwocie 1.651,0 tys. zł⁶. (902,6 tys. zł w 2015 r., 258,8 tys. zł w 2016 r. oraz 489,6 tys. zł w latach 2017-2018), z tego faktycznie wydatkowano na wycinkę drzew i krzewów 31,7 tys. zł (7,2 tys. zł w 2015 r., 10,2 tys. zł w 2016 r., 12,4 tys. zł w 2017 r. oraz 1,9 tys. zł w 2018 r.)⁷.

(dowód: akta kontroli str.29-30)

1.5. W Urzędzie w okresie objętym kontrolą, zewnętrzna firma audytowa przeprowadziła identyfikację ryzyka związanego z usuwaniem drzew i krzewów, zagospodarowywaniem drewna, prawidłowością wydawania zezwoleń oraz wykonywania czynności sprawdzających realizację tych decyzji. W związku z ww. ryzykami, audytor ocenił mechanizmy kontroli zarządczej dotyczącej usuwania drzew i krzewów, zagospodarowywania drewna, prawidłowości wydawania

³ Zmienionym zarządzeniem Burmistrza z dnia 30 grudnia 2016 r.

⁴ W sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Lubawa.

⁵ Wycinką zajmowały się podmioty wyłonione w ramach zamówienia publicznego, co zostało szczegółowo opisane w punkcie 5.1. niniejszego wystąpienia.

⁶ Nie wyodrębniono kwot na wycinkę drzew i krzewów.

⁷ Na podstawie czterech umów podpisanych przez Miasto Lubawa z dwoma podmiotami.

zezwoleń oraz wykonywania czynności sprawdzających realizację tych decyzji jako wystarczające.

(dowód: akta kontroli str.31-43)

1.6. W okresie objętym kontrolą realizacja zadań dotyczących usuwania drzew i krzewów oraz zagospodarowywania drewna nie była przedmiotem innych kontroli oraz audytu wewnętrznego. Jak wyjaśnił Burmistrz przedmiotowe zagadnienia każdorazowo zanim trafią do niego są objęte kontrolą na stanowisku pracy przez kierownika Referatu IGMKiG, następnie zastępcę burmistrza, a gdy zachodzi konieczność akceptowane przez radcę prawnego.

(dowód: akta kontroli str. 44)

Ocena częściowa

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

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2015 – 2018 z terenów innych niż tereny nieruchomości gminnych na podstawie wydanych przez Burmistrza zezwoleń, przewidziano do usunięcia odpowiednio: w 2015 r. - 506 drzew i 25 m² krzewów; w 2016 r. - 420 drzew i 146 m² krzewów; w 2017 r. - 197 drzew, a w 2018 r. - 52 drzewa.

(dowód: akta kontroli str. 45-48)

2.2. W badanym okresie do Burmistrza wpłynęło 137 wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów z terenów innych niż tereny nieruchomości gminnych, tj.:

- 49 wniosków w 2015 r., które obejmowały 567 drzewa i 25 m² krzewów,
- 75 wniosków w 2016 r., które obejmowały 474 drzewa i 146 m² krzewów,
- 7 wniosków w 2017 r., które dotyczyły 204 drzew,
- 6 wniosków w 2018 r. (stan do 15 maja), które dotyczyły 67 drzew.

W badanym okresie Urząd, na podstawie ww. wniosków, wydał 47 zezwoleń na wycinkę 567 drzew (25 m² krzewów) w 2015 r.; 73 zezwolenia na wycinkę 474 drzew (146 m² krzewów) w 2016 r.; pięć zezwoleń na wycinkę 204 drzew w 2017 r. i pięć zezwoleń na wycinkę 67 drzew w 2018 roku.

(dowód: akta kontroli str.45-48)

2.3. W badanym okresie w jednym przypadku w 2017 r. nastąpiła odmowa wydania zezwolenia (Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Olsztynie nie uzgodniła wycinki pozytywnie). W czterech przypadkach umorzono postępowanie (wiek drzew wynosił poniżej 10 lat lub wnioskodawca zwrócił się o cięcie pielęgnacyjne, a nie o wycinkę) oraz w jednym przypadku pozostawiono wniosek bez rozpoznania w trybie art. 64 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks Postępowania Administracyjnego „kpa”⁸ (wnioskodawca nie uzupełnił dokumentacji w terminie). Ponadto jedna sprawa w trakcie kontroli NIK znajdowała się w toku.

(dowód: akta kontroli str.45-48)

2.4. W badanym okresie łączna wartość nałożonych opłat za usunięcie drzew i krzewów wyniosła 373,2 tys. zł⁹. Wnioskodawcy nie uiszcili tych opłat, gdyż termin ich uiszczenia odroczone w związku z nałożeniem w zezwoleniach obowiązku dokonania nasadzeń zastępczych. W żadnym przypadku nie minął 3 - letni termin na dokonanie nasadzeń. Głównymi przyczynami odstąpienia od naliczania opłat za

⁸ Dz.U. z 2017 r. poz. 1257.

⁹ Opłatę naliczono w 8 zezwoleniach i we wszystkich ją odroczoneo.

usunięcie drzew i krzewów było wystąpienie wnioskodawców będących osobami fizycznymi, zagrożenie bezpieczeństwa i obumieranie drzew.

W Urzędzie nie monitorowano terminowości wnoszenia opłat, gdyż we wszystkich przypadkach odstąpiono od ich naliczenia lub odroczone termin płatności w związku z nakazanymi nasadzeniami zastępczymi.

(dowód: akta kontroli str.45-48)

2.5. W badanym okresie w 15 zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów Burmistrz nałożył na wnioskodawców obowiązek dokonania nasadzeń zastępczych 244 drzew i 58 m² krzewów, co stanowiło odpowiednio 20,7% i 34% w stosunku do drzew i krzewów usuniętych na podstawie wszystkich zezwoleń. Ponadto w 86 wydanych zezwoleniach odstąpiono od naliczenia opłaty i nie nałożono obowiązku dokonania nasadzeń¹⁰.

W okresie objętym kontrolą na terenie miasta Lubawa dokonano łącznie nasadzenia 675 drzew i 349 m² krzewów, co stanowiło odpowiednio 57,4% i 239% w stosunku do drzew i krzewów usuniętych.

Burmistrz wyjaśnił, że przepisy nie precyzują, w jakich przypadkach należy stosować nasadzenia zastępcze w zamian za drzewa usuwane, pozostawiając tę kwestię uznaniu organu wydającego zezwolenie. Każda sprawa rozpatrywana była indywidualnie, przy czym Urząd był zobowiązany do poszukiwania rozwiązań korzystnych zarówno dla interesu publicznego jak i dla wnioskodawcy.

(dowód: akta kontroli str.45-53)

W Urzędzie nie monitorowano terminowości wnoszenia opłat gdyż we wszystkich przypadkach odstąpiono od ich naliczenia lub odroczone termin płatności w związku z nakazanymi nasadzeniami zastępczymi.

(dowód: akta kontroli str.45-48)

2.6. W wyniku badania próby dokumentacji 13 wybranych zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów wydanych przez Burmistrza w latach 2015 - 2018 stwierdzono, że:

- Zezwolenia wydano zgodnie z właściwością rzeczową i miejscową, a tereny objęte zezwoleniem nie stanowiły nieruchomości gminnej. W badanej próbie nie wystąpiły nieruchomości wpisane do rejestru zabytków.
- Zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów wydano w 13 przypadkach na podstawie kompletnych wniosków.
- W każdym z postępowań analizowano możliwości innych wariantów realizacji inwestycji w celu zachowania jak największej liczby drzew i krzewów.
- W żadnym z postępowań nie wystąpiły przypadki udzielenia zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów, mimo że nie było takiego wymogu.
- Wydawane zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów poprzedzone były każdorazowo przeprowadzeniem oględzin udokumentowanych protokołami (we wszystkich przypadkach zawierającymi zdjęcia terenu). Protokoły oględzin były sporządzane rzetelnie, zawierały wymagane dane dotyczące: weryfikacji liczby drzew i krzewów, gatunków, obwodów, a także zawarto w nich informacje o występowaniu gatunków chronionych. W protokołach znajdowały się informacje, które uzasadniały odstąpienie od naliczania opłat w wydanych decyzjach.
- W żadnym przypadku nie wystąpiła konieczność dokonywania uzgodnień z innymi organami.

¹⁰ W ww. decyzjach zezwolono na wycinkę 54 drzew.

- Zezwolenia zawierały wymagane prawem elementy, takie jak m.in. oznaczenie wnioskodawcy, miejsca usunięcia drzewa, nazwę gatunku drzewa, obwód pnia drzewa na wysokości 130 cm, informację o zwolnieniu z opłat na podstawie art. 86 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹¹ („uoop”), terminy usunięcia drzewa lub krzewu. W przypadku wszystkich decyzji terminy usunięcia drzew i krzewów nie obejmowały okresu pomiędzy 1 marca i 15 października, czyli tzw. „okresu lęgowego zwierząt”.
- W dwóch przypadkach Burmistrz prawidłowo naliczył opłaty za usunięcie drzew jednakże umorzył je w całości¹², a w pozostałych 11 odstąpił od naliczenia opłat za usunięcie drzew ze względu na zagrożenie bezpieczeństwa ludzi i mienia w istniejących obiektach budowlanych lub z powodu obumarcia drzew z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości. Podczas oględzin potwierdzano występowanie przesłanek do odstąpienia od opłaty.
- W 13 przypadkach postępowania w sprawie wydania zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów prowadzone były w terminach określonych w art. 35 Kpa.
- Burmistrz nie monitorował przestrzegania przez wnioskodawców określonego w zezwoleniu terminu usunięcia drzew i krzewów.
- W czterech przypadkach, gdy w zezwoleniu zobowiązano wnioskodawcę do nasadzeń, Urząd wymagał od wnioskodawcy przedłożenia informacji o terminie sadzenia drzew. Wnioskodawcy terminowo przedłożyli informacje o dokonanych nasadzeniach zawierające takie dane jak: gatunek, liczbę, obwód drzewa mierzony na wysokości 100 cm¹³. Z informacji wynika, że nasadzeń dokonano w terminie. Zamieszczono także mapę terenu wraz z dokumentacją fotograficzną. W pozostałych dziewięciu sprawach nie nakazano nasadzeń zastępczych.
- W badanej próbie decyzji dotyczących usunięcia drzew i krzewów nie wystąpiły przypadki, w których wskazanoby, iż przyczyną wnioskowania o usunięcie jest realizacja inwestycji wymagającej uzyskania pozwolenia na rozbiórkę lub pozwolenia na budowę.
- Informacje o wnioskach i zezwoleniach dotyczących usunięcia drzew były wprowadzane do publicznie dostępnego elektronicznego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie na bieżąco¹⁴.

(dowód: akta kontroli str.54-123,139)

2.7. W Urzędzie stosowano procedurę dotyczącą monitorowania zmiany sposobu wykorzystania terenu, z którego osoby fizyczne usunęły drzewa na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Do Urzędu wpływały do wiadomości wszystkie pozwolenia na budowę wydawane przez Starostę Powiatu Ławskiego.

Burmistrz wyjaśnił, że pracownik merytoryczny zajmujący się wycinką drzew analizuje je pod kątem dokonanych zgłoszeń na wycinkę drzew. Do chwili obecnej nikt z właścicieli nieruchomości dokonujących zgłoszenia zamiaru usunięcia drzew nie występował o wydania decyzji o pozwolenie na budowę, która ma związek z prowadzeniem działalności gospodarczej i będzie realizowana na nieruchomości, na której rosły usunięte drzewa.

(dowód: akta kontroli str.124)

¹¹ Dz.U. z 2013 r. poz. 627, ze zm.

¹² Zgodnie z art. 84 ust. 4 uoop - do 28 sierpnia 2015 r.

¹³ Na informacjach znajdowały się odrębne adnotacje potwierdzające zapoznanie się z nią.

¹⁴ <https://wykaz.ekoportal.pl>

2.8. Urząd monitorował przestrzeganie przez wnioskodawców określonego w zezwoleniu terminu przedłożenia informacji o dokonanych nasadzeniach.

(dowód: akta kontroli str.80-117)

2.9. Urząd monitorował żywotność dokonanych nasadzeń. W wyniku analizy próby czterech zezwoleń udzielonych w 2014 r., w przypadku których minęły trzy lata od określonego w nich terminu dokonania nasadzeń zastępczych stwierdzono, że we wszystkich przypadkach wizja lokalna po upływie 3 lat od dokonanych nasadzeń potwierdziła, że liczba nasadzonych drzew była zgodna z liczbą wskazaną w decyzjach (wszystkie wizje lokalne zostały przeprowadzone po 26 dniach od upływu ww. terminu dokonania nasadzeń). Nasadzone drzewa spełniały wymagane kryteria, tj. zachowały żywotność po 3 latach, osiągnęły minimalną wysokość określoną w decyzjach, a także posiadały prawidłowo rozwinięty system korzeniowy i koronę.

(dowód: akta kontroli str.80-117)

2.10. Burmistrz nie podejmował prób oszacowania liczby drzew i krzewów, które w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 16 czerwca 2017 r. zostały usunięte z terenu nieruchomości stanowiących własność osób fizycznych na cele niezwiązane z prowadzoną działalnością gospodarczą. Jak wyjaśnił, brak było podstaw prawnych, a także wytycznych ze strony innych organów administracji co do ewentualnego szacowania liczby usuniętych drzew i krzewów.

(dowód: akta kontroli str.125)

2.11. W latach 2017 i 2018 złożono odpowiednio 12 i 9 zgłoszeń zamiaru usunięcia drzew obejmujących 38 i 20 drzew. Burmistrz w żadnym przypadku nie wniósł sprzeciwu do dokonanego zgłoszenia zamiaru usunięcia drzew.

(dowód: akta kontroli str.126-127)

2.12. Badanie próby 10 zgłoszeń z lat 2017-2018 pod kątem prawidłowości przeprowadzania oględzin przez Urząd wykazało, że:

- zachowywano 21-dniowy termin do przeprowadzania oględzin (były one przeprowadzane w terminach od 6 do 10 dni),
- w oględzinach uczestniczył przedstawiciel Urzędu oraz wnioskodawca,
- oględziny były dokumentowane protokołem, z dokumentacją fotograficzną; podawano nazwę gatunku drzewa (świerk pospolity, lipa drobnolistna); badano obwód pnia na wysokości 5 cm (wynosił od 68 do 239 cm) oraz na wysokości 130 cm,
- z treści protokołu oględzin wynikało, że drzewa stanowiły zagrożenie dla ludzi bądź mienia i że nie stwierdzono gatunków chronionych zwierząt, grzybów, roślin oraz gniazd ptasich; z protokołów wynikało, że żadne z drzew nie spełniało kryteriów określonych dla pomników przyrody.

(dowód: akta kontroli str.128-138)

2.13. W badanym okresie nie było podstaw do wniesienia przez Burmistrza sprzeciwu na podstawie art. 83f ust. 14 i 15 uoop, tj. w sytuacji gdyby zgłoszenie dotyczące usunięcia drzewa jednak objęte byłoby obowiązkiem uzyskania zezwolenia na usunięcie (w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej), albo w przypadku niezuzupełnienia go przez wnioskodawcę, mimo wezwania przez Urząd do jego uzupełnienia w ciągu 7 dni.

(dowód: akta kontroli str.138)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W 13 przypadkach (100% badanych decyzji) Burmistrz nie monitorował przestrzegania przez adresatów decyzji określonego w zezwoleniu terminu usunięcia drzew i krzewów.

Burmistrz wskazał, że żadne przepisy prawa nie obligowały go do monitorowania realizacji obowiązków określonych w decyzjach. Nadmieniał, że wnioskodawca składając wniosek o wycinkę drzew i krzewów jest zdeterminowany do ich faktycznego usunięcia i że zamiar wnioskodawcy został wykonany. Ponadto Burmistrz stwierdził, że w przypadku, gdy wycinka nie została dokonana, a termin na usunięcie był zbyt krótki wnioskodawca składał wniosek o zmianę przedmiotowej decyzji.

Zdaniem jednak Najwyższej Izby Kontroli, Burmistrz zobowiązany jest do sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących usuwania drzew i krzewów. Stanowią o tym wymogi określone w art. 83 f ust. 20 uoop, a także art. 379 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska¹⁵.

(dowód: akta kontroli str.54-79, 139)

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

W Urzędzie brak było procedury dotyczącej kontroli spełnienia wymogu uzyskania pozwolenia na rozbiórkę lub budowę przed usunięciem drzew i krzewów.

Burmistrz wyjaśnił, że: „Brak jest procedury w tym zakresie, gdyż nie było przypadków wydania zezwolenia, których przyczyną była inwestycja wymagająca pozwolenia na budowę.

(dowód: akta kontroli str. 123)

Zdaniem NIK, monitorowanie obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę lub rozbiórkę przed dokonaniem wycinki drzew lub krzewów na podstawie udzielonego zezwolenia byłoby jednak wskazane. Należy zaznaczyć, że przepis art. 83d ust. 5 uoop uzależnia możliwość dokonania takiej wycinki od uzyskania ww. pozwoleń. Ponadto uwzględniając, że wycinka drzew lub krzewów przed uzyskaniem pozwolenia na budowę lub rozbiórkę może prowadzić do uznania zezwolenia w tym zakresie za bezprzedmiotowe¹⁶, nie można na podstawie dotychczasowych doświadczeń z góry wykluczać, że nie wystąpi konieczność kontroli przestrzegania ww. artykułu.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

3.1. W latach objętych kontrolą do Urzędu nie wpłynęły skargi oraz inne informacje o nielegalnym usunięciu drzew i krzewów oraz uszkodzeniu/zniszczeniu drzew na terenach innych niż nieruchomości gminne.

(dowód: akta kontroli str.140)

3.2. W latach 2015-2018 (stan na 15 maja), wg danych Urzędu, na terenie miasta Lubawa nie doszło do nielegalnego usunięcia oraz uszkodzenia drzew i krzewów.

(dowód: akta kontroli str.141)

¹⁵ Dz.U. z 2017 r. poz. 519. ze zm.

¹⁶ Por. K. Gruszecki: komentarz do art. 83d uoop, System Aktów Prawnych LEX.

Opis stanu
faktycznego

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 zezwoleniach oraz prowadzenie sprawozdawczości dotyczącej nasadzeń oraz ubytków drzew i krzewów

4.1. W okresie objętym kontrolą Gmina złożyła łącznie 26 wniosków (w tym dwa wnioski zostały złożone przez Dyrektora Ośrodka Sportu i Rekreacji w Lubawie) o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych, obejmujących łącznie 146 drzew, tj.:

- 6 wniosków w roku 2015, obejmujących łącznie 18 drzew,
- 7 wniosków obejmujących 25 drzew w 2016 r.,
- 11 wniosków obejmujących 101 drzew w 2017 r.,
- 2 wnioski obejmujące 2 drzewa do 15 maja 2018 r.

Miasto Lubawa sprawowało nadzór nad wycinką drzew prowadzoną przez swoje jednostki organizacyjne. Jak wyjaśnił Burmistrz każdorazowo pracownik Urzędu zajmujący się wycinką drzew dokonywał weryfikacji wniosku o zezwolenie na wycinkę drzew składanego przez Dyrektora OSiR. Ponadto Starosta Powiatu ławskiego przeprowadzając postępowanie wyjaśniające, informował Urząd o dokonywanych czynnościach, tj. powiadamiał o wszczęciu postępowania, wyznaczeniu terminu oględzin, możliwości zapoznania się z materiałem dowodowym. Pracownik Urzędu uczestniczył w przedmiotowych oględzinach.

(dowód: akta kontroli str.142-143)

4.2. W okresie objętym kontrolą na terenie Gminy nie realizowano inwestycji objętych decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

(dowód: akta kontroli str.142)

4.3. Nie wystąpiły przypadki wymierzenia Gminie Lubawa przez organ właściwy do wydania zezwolenia administracyjnych kar pieniężnych za nielegalne usunięcie, uszkodzenie lub zniszczenie drzew lub krzewów.

(dowód: akta kontroli str.144)

4.4. W badanym okresie do Rady Miejskiej w Lubawie nie wpłynęły skargi na Urząd lub jego jednostki dotyczące usuwania drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych.

(dowód: akta kontroli str.145)

4.5. Z analizy dokumentacji pięciu wybranych zadań inwestycyjnych¹⁷, dla których Miasto Lubawa nie występowało z wnioskiem o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów wynikało, że nie wystąpiły przypadki usunięcia drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych bez wymaganego zezwolenia.

(dowód: akta kontroli str.146)

4.6. Wnioski o wydanie zezwolenia we wszystkich przypadkach były składane do właściwych organów tj. w 23 przypadkach do Starosty Powiatu ławskiego, a w trzech do Warmińsko - Mazurskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Olsztynie.

(dowód: akta kontroli str.148-166)

4.7. W wyniku badania próby dokumentacji 13 wybranych zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów uzyskanych w ramach składanych wniosków przez Burmistrza w latach 2015-2018 stwierdzono, że składane wnioski były kompletne oraz zawierały wymagane prawem elementy.

¹⁷ Cztery zadania inwestycyjne dotyczyły przebudowy przez gminę ulic lub chodników (nie były objęte decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej), a jedno modernizacji budynku mieszkalnego.

Urząd nie był wzywany przez właściwy organ udzielający zezwolenia do uzupełnienia wniosku w trybie art. 64 § 2 Kpa, bądź do złożenia wyjaśnień w trybie art. 50 § 1 Kpa. Wnioski zostały złożone przed wycinką drzew i krzewów i były zgodne ze stanem faktycznym odnośnie lokalizacji drzew.

(dowód: akta kontroli str.147)

4.8. Gmina Lubawa uzyskała 26 zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów, obejmujących 146 drzew:

- 6 zezwoleń w roku 2015, obejmujących 17 drzew,
- 7 zezwoleń obejmujących 25 drzew w 2016 r.,
- 11 zezwoleń obejmujących 101 drzew w 2017 r.,
- dwa zezwolenia obejmujące 2 drzewa wydane do 15 maja 2018 r.

(dowód: akta kontroli str.142)

4.9. W okresie objętym kontrolą Gmina Lubawa nie otrzymała żadnych decyzji odmawiających udzielenia zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów, a także w żadnym przypadku nie zostało umorzono postępowanie.

(dowód: akta kontroli str.142)

4.10. W badanym okresie na Urząd w czterech decyzjach nałożono opłaty za usunięcie drzew i krzewów w łącznej wysokości 334,7 tys. zł, tj. w 2017 r. nałożono opłatę w wysokości 89,9 tys. zł, a w 2018 r. - 247,8 tys. zł. Gmina Lubawa nie uiściła opłat, gdyż we wszystkich decyzjach, odroczone termin ich wpłaty w związku z nałożeniem w nich obowiązku dokonania nasadzeń zastępczych¹⁸.

W 22 decyzjach¹⁹ odstąpiono od naliczenia opłat. Jako główne przyczyny odstąpienia od naliczania opłat w zezwoleniach, zgodnie z art. 86 uoop podano m.in.:

- zagrożenie bezpieczeństwa ludzi i obumieranie drzew,
- zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego,
- zabiegi pielęgnacyjne na terenach zieleni.

(dowód: akta kontroli str.142,189)

4.12. Na Gminę w badanym okresie w 14 spośród 26 otrzymanych zezwoleń nałożono obowiązek dokonania nasadzeń zastępczych w łącznej liczbie 45 drzew, co stanowiło 31% usuniętych drzew.

(dowód: akta kontroli str.142)

4.13. W badanych 13 zezwoleniach, organ wydający decyzję, nałożył opłaty za usunięcie drzew i krzewów w trzech decyzjach. W dwóch przypadkach nie pobrał opłaty za wycinkę drzew, które zagrażają bezpieczeństwu, a w jednym termin na uiszczenie nałożonej opłaty został odroczone w związku z obowiązkiem dokonania nasadzeń zastępczych i do dnia zrealizowania kontroli NIK nie minął²⁰.

(dowód: akta kontroli str.142, 148-166)

4.14. Na podstawie zbadanej próby 13 zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów ustalono, że we wszystkich przypadkach Gmina usunęła drzewa i krzewy w terminach określonych w zezwoleniach.

(dowód: akta kontroli str.142-166)

4.15. W badanych zezwoleniach, w przypadku 6 decyzji Starosta Powiatu ławskiego, nałożył na Gminę obowiązek dokonania nasadzeń zastępczych. Nasadzenia wykonane zostały przez podmioty zewnętrzne w ramach czterech umów. Wykonane były one w miejscach wskazanych do nasadzeń, zgodnie

¹⁸ W żadnym przypadku nie minęły trzy lata.

¹⁹ Odstąpiono od naliczania opłat dla 6 decyzji wydanych w 2015 r., 7 w 2016 r., 8 w 2017 r., jedna w 2018 r.

²⁰ Zgodnie z art. 84 ust. 4 uoop - do 28 sierpnia 2015 r.

z określoną liczbą drzew do nasadzenia oraz określonym gatunkiem i wymiarem. Urząd poinformował terminowo Starostwo Powiatowe w Iławie o dokonanych nasadzeniach.

(dowód: akta kontroli str.148-166)

4.16. Sposób realizacji obowiązku wykonania i utrzymania przez Gminę nasadzeń zbadano na podstawie dwóch zezwoleń wydanych w roku 2015. Wynikało z nich, iż dokonane nasadzenia w obu przypadkach utrzymały się w 100%. W wyniku przeprowadzonych oględzin na działce przy ul. Kazimierza Wielkiego w Lubawie stwierdzono nasadzenia drzew nakazanych w zezwoleniu (10 szt. gatunków rodzimych – klon). Drzewa o wysokości ok. 3 m, były w dobrym stanie fizycznym oraz zabezpieczone palikami z paskami mocującymi.

Na działce przy ul. Bolesława Chrobrego w Lubawie, stwierdzono natomiast dziesięć jarząbów pospolitych wykazanych w zezwoleniu o wysokości ok. 3 m w dobrym stanie fizycznym oraz zabezpieczonych palikami z paskami mocującymi.

(dowód: akta kontroli str.148-169)

4.17. Sprawozdania SG-01 (leśnictwo i ochrona środowiska), sporządzone w Urzędzie w okresie objętym kontrolą, były zgodne ze wzorem określonym w rozporządzeniach Prezesa Rady Ministrów w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej. Dane do tych sprawozdań przyjmowano m.in. na podstawie wydanych zezwoleń, a z terenów gminnych wyliczono na podstawie decyzji wydanych przez Starostę. Urząd, w sprawozdaniach za lata 2015-2017 wykazał ubytek drzew i krzewów zgodny z faktycznie wyciętymi drzewami krzakami.

Sprawozdania za lata 2014 - 2017 zostało przekazane do Głównego Urzędu Statystycznego w wymaganym terminie.

(dowód: akta kontroli str.170-188)

Ocena cząstkowa

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

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

Opis stanu faktycznego

5.1. W okresie objętym kontrolą usługę wycinki drzew i krzewów na terenie nieruchomości gminnych powierzano wykonawcom zewnętrznym – na podstawie czterech umów²¹.

(dowód: akta kontroli str.190-219)

5.2. Wyboru zewnętrznych wykonawców prac związanych z usuwaniem drzew Urząd dokonywał w oparciu o wewnętrzną procedurę²². Kontrola czterech umów wykazała, że przestrzegano zasad i trybu postępowania ustalonego w tym dokumencie (dotyczących przedmiotu i wartości zamówienia, wyboru najkorzystniejszej oferty, dokumentowania postępowania, informowania o wyborze najkorzystniejszej oferty oraz zabezpieczenia interesu zamawiającego na wypadek niewywiązania się wykonawcy z umowy lub wadliwego jej wykonania).

(dowód: akta kontroli str.220-236)

²¹ 2014 r. – jedna umowa dotycząca również roku 2015 (obowiązująca do 30 października 2015 r.), 2015 r. (od 1 listopada) – jedna umowa, 2016 r. – jedna umowa, 2017 r. – jedna umowa.

²² Zarządzenie nr 38/2014 Burmistrza Miasta Lubawa w sprawie: Przyjęcia Regulaminu zamówień publicznych przez Gminę Miejską Lubawa z 6 czerwca 2014 r.

5.3. W umowach zawartych z wykonawcami zewnętrznymi nie wystąpiły przypadki uwzględniania wartości pozyskanego drewna w kosztach usługi wycinki.

(dowód: akta kontroli nr str.190-219)

5.4. W okresie objętym kontrolą koszt usunięcia drzew i krzewów wynikający z umów z wykonawcami wynosił: 1,02 tys. zł w 2015 r., 10,2 tys. zł w 2016 r., 12,42 tys. zł w 2017 r. oraz 1,86 tys. zł w 2018 r.

(dowód: akta kontroli str.29)

5.5. W badanym okresie w Urzędzie nie obowiązywały procedury, w których uregulowano m.in. sposoby postępowania z majątkiem gminy, w tym m.in. sprzedażą drewna. Skarbnik Miasta podała, że mała ilość transakcji z tytułu sprzedaży drewna nie determinowała potrzeby opracowania takich procedur.²³

(dowód: akta kontroli str.237-247)

5.6. W okresie objętym kontrolą wycenę drewna sporządzał zatrudniony na umowę zlecenia pracownik posiadający uprawnienia brakarskie (wykształcenie wyższe – specjalność gospodarka leśna oraz wieloletnie doświadczenie zawodowe związane z wycinką drzew i krzewów). Przedmiotowa wycena dokonywana była każdorazowo w oparciu o analizę cen obowiązujących w Nadleśnictwie Olsztynek i wynosiła 64,58 zł/mp brutto drewna liściastego miękkiego zł w 2015 r., 98,80 zł/mp brutto drewna liściastego twardego w 2016 r., 99,68 zł/mp brutto drewna liściastego twardego w 2017 r i 80 zł/mp netto drewna liściastego twardego w 2018 r. Ponadto dokonywano również analizy jakości drewna z podziałem na drewno wartościowe (papierówka) bądź drewno opałowe, a także ze względu na gatunek drewna oraz jego wymiary.

(dowód: akta kontroli str. 253-256)

5.7. W latach 2015 - 2017 pozyskano 198 m³ drewna, przy czym kategorię oraz wartość określono dla całego drewna (140 m³ drewna mniej wartościowego - zgnilizna o wartości 13,2 tys. zł i 58 m³ drewna - papierówka o wartości 7,3 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str.257)

5.8. W okresie 2015-2017 pozyskane drewno sprzedano w ramach czterech organizowanych przez Burmistrza publicznych ofertowych przetargów nieograniczonych na sprzedaż drewna. Każdorazowo ogłoszenia o przetargu zawierało numer stosu drewna, rodzaj drewna, ilość w poszczególnych stosach wyrażoną w m³, cenę wywoławczą brutto za 1 m³, a także minimalne postąpienie. Jedynym kryterium wyboru oferty była cena.

(dowód: akta kontroli str.228-236, 258)

5.9. W latach 2015-2017 (w 2018 r. nie sprzedawano drewna) Gmina uzyskała dochód ze sprzedaży drewna w wysokości 13,81 tys. zł., co zostało ujęte w księgach rachunkowych, tj. na koncie 130.

(dowód: akta kontroli str.248-252)

Ocena cząstkowa

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

²³ Na terenie miasta Lubawa obowiązywała Uchwałą nr XLII/359/2018 z 28 lutego 2018 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność gminy.

IV. Wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁴, wnosi o monitorowanie przestrzegania przez adresatów decyzji określonego w zezwoleniach terminu na usunięcie drzew i krzewów.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli 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 Olsztynie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
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 wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Olsztyn, dnia 27 lipca 2018 r.

Kontroler:

Wojciech Dąbrowski
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli w Olsztynie
z up.

Piotr Wanic
p.o. Wicedyrektor

²⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.