KSI.410.002.00.2018
Nr ewid. 174/2018/P/18/046/KSI

Informacja o wynikach kontroli

USUWANIE DRZEW I KRZEWÓW ORAZ ZAGOSPODAROWANIE POZYSKANEGO DREWNA

DEPARTAMENT ŚRODOWISKA

MISJĄ
Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJĄ
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli
Usuwanie drzew i krzewów oraz zagospodarowanie pozyskanego drewna

p.o. Dyrektor Departamentu Środowiska

Anna Krzywicka

Akceptuję:
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Mieczysław Łuczak

Zatwierdzam:
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Kwiatkowski
Warszawa, dnia 28.01.2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ 4

1. WPROWADZENIE 6

2. OCENA OGÓLNA 8

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI 10

4. WNIOSKI 16

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI 17

5.1. Zapewnienie zaplecza kadrowo-technicznego do wykonywania zadań dotyczących usuwania drzew i krzewów oraz zagospodarowania pozyskanego drewna 17
5.2. Wydawanie zezwoleń i przyjmowanie zgłoszeń dotyczących usuwania drzew i krzewów oraz kontrola realizacji warunków wynikających z prowadzonych postępowań 21
5.2.1. Wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów 21
5.2.2. Kontrola realizacji warunków wynikających z wydanych decyzji oraz z obowiązujących przepisów prawa 36
5.2.3. Usuwanie drzew przez osoby fizyczne na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej w okresie od 1 stycznia do 16 czerwca 2017 r. 43
5.2.4. Przyjmowanie zgłoszeń dotyczących usuwania przez osoby fizyczne drzew na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej 44
5.3. Podejmowanie działań w przypadku podejrzenia nielegalnego usunięcia drzew i krzewów oraz podejrzenia ich uszkodzenia lub zniszczenia oraz egzekwowanie wymierzonych kar pieniężnych 49
5.4. 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 53
5.4.1. Sporządzanie i składanie do właściwych organów wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych 53
5.4.2. Wywiązywanie się przez gminę z obowiązków zawartych w zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów 58
5.4.3. Prowadzenie sprawozdawczości statystycznej dotyczącej nasadzeń oraz ubytków drzew i krzewów 66
5.5. Gospodarność, legalność i rzetelność działań związanych z usunięciem drzew i krzewów oraz zagospodarowaniem pozyskanego drewna 69

6. ZAŁĄCZNIKI 80

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe 80
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych 89
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności 98
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli 100
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli 101
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra 103

Zdjęcie na okładce:
©pavelrock95 - stock.adobe.com

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

drzewo	wieloletnia roślina o zdrewniałym jednym pędzie głównym (pniu) albo zdrewniałych kilku pędach głównych i gałęziach tworzących koronę w jakimkolwiek okresie podczas rozwoju rośliny (art. 5 pkt 26a uoop);
GUS	Główny Urząd Statystyczny;
kompensacja przyrodnicza usuniętych drzew i krzewów	dokonywanie nasadzeń lub przesadzeń drzew i krzewów, w celu przywrócenia równowagi przyrodniczej na danym terenie, wyrównania szkód dokonanych w środowisku i zachowania walorów krajobrazowych;
krzew	wieloletnia roślina rozgałęziająca się na wiele równorzędnych zdrewniałych pędów, nietworząca pnia ani korony, niebędąca pnączem (art. 5 pkt 26b uoop);
mp	metr przestrzenny drewna;
powierzchnia krzewów [m^2]	powierzchnia [m^2] porośnięta krzewami przewidzianymi do usunięcia lub powierzchnia [m^2] przewidziana do nasadzenia krzewów;
poziom kompensacji przyrodniczej [%]	stosunek liczby drzew/powierzchni krzewów, przewidzianych w zezwoleniach do nasadzenia lub przesadzenia, do liczby drzew/powierzchni krzewów przewidzianych do usunięcia [%];
sprawozdanie SG-01	sprawozdanie statystyczne gminy dotyczące leśnictwa i ochrony środowiska, o którym mowa 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* (...): *na rok 2015* (z 18 marca 2015 r.; Dz. U. z 2015 r. poz. 561, ze zm.), *na rok 2016* (z 15 marca 2016 r.; Dz. U. z 2016 r. poz. 460, ze zm.) i *na rok 2017* (z 14 marca 2017 r.; Dz. U. z 2017 r. poz. 837, ze zm.);
tereny nieruchomości gminnych	tereny nieruchomości będące własnością gminy, z wyłączeniem terenów znajdujących się w użytkowaniu wieczystym innych podmiotów (art. 90 ust. 1 uoop);
ufp	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.);
uoop	ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. *o ochronie przyrody* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1614);
uoop (w brzmieniu obowiązującym do 27 sierpnia 2015 r.)	ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. *o ochronie przyrody* (Dz. U. z 2013 r. poz. 627, ze zm.), przed zmianą wprowadzoną art. 29 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. *o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. z 2015 r. poz. 1045, ze zm.);
uor	ustawa z 29 września 1994 r. *o rachunkowości* (Dz. U. z 2018 r. poz. 395, ze zm.);
Kpa	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.);

ustawa Poś	ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska* (Dz. U. z 2018 r. poz. 799, ze zm.);
uszkodzenie drzewa	usunięcie gałęzi w wymiarze przekraczającym 30% korony, która rozwinęła się w całym okresie rozwoju drzewa, w celu innym niż: – usunięcie gałęzi obumarłych lub nadłamanych, – utrzymywanie uformowanego kształtu korony drzewa, – wykonanie specjalistycznego zabiegu w celu przywrócenia statyki drzewa (art. 87a ust. 4 uoop);
zniszczenie drzewa	usunięcie gałęzi w wymiarze przekraczającym 50% korony, która rozwinęła się w całym okresie rozwoju drzewa, w celu innym niż: – usunięcie gałęzi obumarłych lub nadłamanych, – utrzymywanie uformowanego kształtu korony drzewa, – wykonanie specjalistycznego zabiegu w celu przywróceniu statyki drzewa (art. 87a ust. 5 uoop);
zmiana sposobu wykorzystania terenu	zmiana sposobu wykorzystania terenu wynikająca z wystąpienia o wydanie pozwolenia na budowę, w przypadku gdy budowa ma związek z prowadzeniem działalności gospodarczej i będzie realizowana na części nieruchomości, na której rosły drzewa usunięte przez osoby fizyczne na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej;
żywotność drzewa lub krzewu	prawidłowy przebieg ogółu procesów życiowych drzewa lub krzewu (art. 5 pkt 26e uoop);
UM (nazwa gminy); UMiG (nazwa gminy); UG (nazwa gminy)	odpowiednio: Urząd Miasta/Urząd Miejski; Urząd Miasta i Gminy; Urząd Gminy;
SP (nazwa siedziby powiatu)	Starostwo Powiatowe;
UMW (nazwa województwa)	Urząd Marszałkowski Województwa.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy organy administracji publicznej prawidłowo realizowały zadania związane z usuwaniem drzew i krzewów oraz zagospodarowaniem pozyskanego drewna?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy organy właściwe do realizacji zadań dotyczących usuwania drzew i krzewów oraz zagospodarowania pozyskanego drewna posiadały zaplecze kadrowo-techniczne, niezbędne do ich prawidłowego wykonania?
2. Czy organy w sposób rzetelny i zgodny z przepisami wydawały zezwolenia i przyjmowały zgłoszenia dotyczące usuwania drzew i krzewów oraz kontrolowały realizację warunków wynikających z prowadzonych postępowań?
3. Czy organy podejmowały właściwe działania w przypadku podejrzenia nielegalnego usunięcia drzew i krzewów oraz podejrzenia ich uszkodzenia lub zniszczenia, a także czy skutecznie egzekwowały wymierzone kary pieniężne?
4. Czy gminy prawidłowo sporządzały i składały do właściwych organów wnioski o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych, czy wywiązywały się z obowiązków zawartych w zezwoleniach, a także czy w sposób rzetelny prowadziły sprawozdawczość

Kontrola została podjęta na zlecenie Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Uzasadnieniem do przeprowadzenia niniejszej kontroli były także wyniki przeprowadzonej przez NIK kontroli P/12/138 – *Usuwanie drzew z terenu nieruchomości gminnych i zagospodarowanie pozyskanego drewna*. Wykazały one niską jakość usług publicznych w tym obszarze, szczególnie w przypadku prowadzenia przez organy postępowań administracyjnych dotyczących zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa, a także niegospodarne i niezgodne z przepisami rozporządzanie drewnem, pozyskanym w wyniku usunięcia drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych.

Uzasadnieniem podjęcia kontroli była także pięciokrotna, na przestrzeni lat 2015–2018, zmiana przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. *o ochronie przyrody*[1], regulujących kwestie usuwania drzew i krzewów, która spowodowała m.in.:

– rozszerzenie katalogu przypadków, w których uzyskanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów nie jest wymagane;
– zmianę sposobu naliczania opłaty za usunięcie drzew i krzewów oraz obliczania administracyjnych kar pieniężnych za nielegalne usunięcie drzew i krzewów lub ich uszkodzenie/zniszczenie;
– rozszerzenie katalogu przypadków, w których opłata za usunięcie drzew i krzewów nie jest naliczana;
– zmianę zakresu wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów oraz zmianę zakresu wydawanych zezwoleń;
– zmianę organów właściwych do wydania zezwolenia dla terenów nieruchomości stanowiących własność miast na prawach powiatu.

Zdaniem NIK częstotliwość oraz zakres dokonywanych zmian przepisów mogła pogłębić niesprawność organów w tym obszarze, w szczególności prowadzenie postępowań i wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z naruszeniem przepisów prawa.

Kontrolą objęto organy, w kompetencjach których, w latach 2015–2018, było wydawanie decyzji dotyczących usuwania drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych oraz terenów innych niż nieruchomości gminne, z wyłączeniem nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków. Byli to:

– marszałkowie województw – od 1 stycznia 2016 r. – podejmujący decyzje dotyczące usuwania drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych w miastach na prawach powiatu;
– starostowie – podejmujący decyzje dotyczące usuwania drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych[2] oraz usuwania drzew i krzewów utrudniających widoczność sygnałów i pociągów lub eksploatację urządzeń kolejowych albo powodujących zaspy śnieżne[3];

[1] Dz. U. z 2018 r. poz. 1614 (dalej: „uoop").

[2] Od 1 stycznia 2016 r. właściwych w sprawach terenów nieruchomości gminnych w gminach innych niż miasta na prawach powiatu.

[3] Na podstawie art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. *o transporcie kolejowym* (Dz. U. z 2017 r. poz. 2117, ze zm.).

dotyczącą nasadzeń oraz ubytków drzew i krzewów?

5. Czy gminy zapewniały usunięcie drzew i krzewów oraz zagospodarowanie pozyskanego drewna w sposób gospodarny i zgodny z obowiązującymi przepisami?

Jednostki kontrolowane

- Cztery urzędy marszałkowskie: UMW Podlaskiego, UMW Mazowieckiego, UMW Warmińsko-Mazurskiego, UMW Lubelskiego;
- Pięć starostw powiatowych: SP w Białymstoku, SP w Wołominie, SP w Iławie, SP w Lublinie, SP w Świdwinie;
- Osiem urzędów miast na prawach powiatu: UM w Łomży, UM w Suwałkach, UM Siedlce, UM Ostrołęki, UM Olsztyna, UM w Elblągu, UM Zamość i UM Chełm;
- Jedenaście urzędów miast: UM w Łapach, UM w Czarnej Białostockiej, UM w Suszu, UM w Wasilkowie, UM w Wołominie, UM Marki, UMiG Radzymin, UM Świdwin, UM Iława, UM Lubawa, UM w Bychawie;
- Dwa urzędy gmin: UG Głusk i UG Jastków;
- Park Krajobrazowy Puszczy Knyszyńskiej im. prof. Witolda Sławińskiego w Supraślu.

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2015 r. do zakończenia kontroli (21 sierpnia 2018 r.).

– wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast – podejmujący decyzje dotyczące usuwania drzew z terenu nieruchomości innych niż gminne.

W toku kontroli skierowano do wszystkich nieobjętych kontrolą gmin[4], liczących powyżej 10 tys. mieszkańców, zapytanie o dane dotyczące obszaru objętego kontrolą. Celem tego było uzyskanie informacji dotyczących np.:

– szacowania przez gminy liczby drzew usuniętych w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 16 czerwca 2017 r., tj. w okresie w którym usuwanie drzew przez osoby fizyczne na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej nie wymagało uzyskania zezwolenia ani dokonania zgłoszenia;
– prowadzenia monitoringu zmiany sposobu wykorzystania terenu, z którego osoby fizyczne usunęły drzewa na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz stosowanej metodyki;
– szacowania ilości i wartości drewna pozyskanego w wyniku usunięcia drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych oraz sposobu zagospodarowania pozyskanego drewna.

[4] W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm., dalej: „ustawa o NIK").

2. OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK, w większości skontrolowanych jednostek zadania dotyczące usuwania drzew i krzewów oraz zagospodarowania pozyskanego drewna nie były realizowane prawidłowo, tj. zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, gospodarnie i rzetelnie. Skala ustalonych nieprawidłowości wskazuje, że funkcjonujące w ramach systemu kontroli zarządczej mechanizmy kontroli nie stanowiły wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w kontrolowanym obszarze. Podejmowane w tych jednostkach działania nie były w pełni skuteczne, efektywne oraz legalne.

Wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z naruszeniem przepisów prawa

Objęte kontrolą organy w większości wydawały zezwolenia na usuwanie drzew lub krzewów z zachowaniem przepisów dotyczących właściwości rzeczowej i miejscowej[5] oraz w przypadkach wymaganych przepisami uoop. Jednakże postępowania administracyjne prowadzone były często nierzetelnie, a rozstrzygnięć dokonywano z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa. W 14 jednostkach z 30 skontrolowanych (46,6%), stwierdzono przypadki wydawania decyzji na podstawie niekompletnych wniosków[6], a w 13 jednostkach (43,3%) przypadki wydawania zezwoleń niespełniających wymagań określonych w uoop. W dziewięciu jednostkach (30%) stwierdzono przypadki błędnego naliczania opłat za usunięcie drzew lub krzewów. Nierzetelnie dokumentowano przebieg i ustalenia przeprowadzanych oględzin drzew i krzewów przewidzianych do usunięcia, co mogło mieć wpływ na dokonywane rozstrzygnięcia.

W 24 jednostkach z 30 skontrolowanych (80%), informacje dotyczące wszystkich bądź części zbadanych wniosków oraz wydanych zezwoleń nie były wprowadzane do publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie lub wprowadzano je ze znacznym opóźnieniem, co ograniczało ich przydatność.

Brak kontroli realizacji warunków wynikających z wydanych zezwoleń oraz przepisów prawa

Większość objętych kontrolą organów nie wywiązywała się również w pełni z obowiązku kontroli realizacji warunków nałożonych w wydanych zezwoleniach na usuwanie drzew i krzewów. W 26 jednostkach z 30 skontrolowanych (86,7%), nie monitorowano przestrzegania określonego w tych decyzjach terminu usunięcia drzew i krzewów, w efekcie czego organy nie miały wiedzy czy wycinki dokonano legalnie. W 14 jednostkach z 30 skontrolowanych (46,7%), organy nie miały również wiedzy lub miały niepełną wiedzę dotyczącą wywiązania się adresatów decyzji z obowiązku dokonania kompensacji przyrodniczej usuwanych drzew i krzewów, a w siedmiu jednostkach z 26 do tego zobligowanych, nie prowadzono kontroli zachowania żywotności nasadzeń drzew i krzewów, wynikających z wydanych decyzji.

Większość gmin nie prowadziła również monitoringu zmiany sposobu wykorzystania terenu, z którego osoby fizyczne usunęły drzewa na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej. W konsekwencji gminy nie miały możliwości wywiązania się z wynikającego z uoop obowiązku naliczenia opłaty za usunięcie drzew, w przypadku wykorzystania objętego wycinką terenu na cele związane z działalnością gospodarczą[7].

[5] Przepisów określających kompetencje organów do realizacji określonych zadań na danym terenie.

[6] Ze statystyki jednostek wyłączono UMW Podlaskiego, ze względu na to, że zadania Marszałka Województwa Podlaskiego, dotyczące wydawania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów oraz kontroli realizacji warunków wynikających z wydanych decyzji oraz z obowiązujących przepisów prawa realizowane były przez Park Krajobrazowy Puszczy Knyszyńskiej im. prof. Witolda Sławińskiego w Supraślu (na podstawie stosownego upoważnienia Marszałka Województwa Podlaskiego).

[7] W przypadku gdy teren, na którym rosły drzewa usunięte przez osobę fizyczną na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej, przeznaczono na prowadzenie działalności gospodarczej (w okresie pięciu lat od dnia przeprowadzenia przez organ oględzin drzew) organ gminy zobowiązany jest do naliczenia opłaty za usunięcie tych drzew.

OCENA OGÓLNA

Obowiązujące w okresie od 1 stycznia do 16 czerwca 2017 r. przepisy uoop uniemożliwiały organom gmin wywiązanie się w pełni z nałożonego ustawą Poś obowiązku kontroli przestrzegania przepisów dotyczących usuwania drzew i krzewów, w tym weryfikacji czy dokonywana przez osoby fizyczne wycinka faktycznie nie była związana z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Podejmowanie działań w przypadku podejrzenia nielegalnego usunięcia, uszkodzenia lub zniszczenia drzew i krzewów

W przypadku podejrzenia nielegalnego usunięcia drzew i krzewów lub ich uszkodzenia czy zniszczenia, objęte kontrolą jednostki każdorazowo podejmowały działania mające na celu potwierdzenie lub wykluczenie prawdziwości uzyskanych informacji, a także zgodnie z obowiązującymi przepisami wymierzały administracyjne kary pieniężne w przypadku potwierdzenia działań niezgodnych z prawem. Stwierdzono jednak przypadki nieegzekwowania kar lub odsetek za ich zwłokę, a także przypadki przewlekłego prowadzenia postępowań.

Nierzetelne sporządzanie wniosków dotyczących usuwania drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych oraz niewywiązywanie się z warunków uzyskanych decyzji

Stwierdzono, że część zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów z terenów nieruchomości gminnych wydano z naruszeniem przepisów dotyczących właściwości wydających je organów lub dotyczących wyłączenia pracownika. Stanowić to może przesłankę stwierdzenia nieważności decyzji w trybie art. 156 § 1 pkt 1 Kpa lub wznowienia postępowania w trybie art. 145 § 1 pkt 3 Kpa. W 11 gminach z 21 skontrolowanych (52,4%), wnioski o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów z tych terenów sporządzane były nierzetelnie – co piąty wniosek nie spełniał wymogów określonych w uoop. Znaczna część gmin nie wywiązywała się również z warunków nałożonych w uzyskanych zezwoleniach. W ponad 30% zbadanych spraw, w których stosowne organy nałożyły obowiązek dokonania nasadzeń zastępczych – urzędy gmin lub jednostki im podległe nie wywiązały się z tego obowiązku bądź wywiązały się z naruszeniem warunków określonych w zezwoleniach i tym samym nie zapewniły właściwej kompensacji przyrodniczej usuwanych drzew i krzewów. Dziesięć gmin z 21 skontrolowanych (47,6%), nie wywiązało się z obowiązku informowania właściwych organów o dokonaniu nasadzeń zastępczych. Należy podkreślić, że masowa wycinka drzew i krzewów stanowiących aleje i szpalery przerywa ciągi ekologiczne, które biegną wzdłuż liniowych struktur przyrodniczych. Prowadzi to w konsekwencji do zniszczenia siedlisk cennych gatunków oraz niekorzystnych zmian w krajobrazie. Z tego względu istotne jest zapewnienie nasadzeń nowych drzew i krzewów, zwłaszcza na obszarach słabo zalesionych.

Nierzetelne sporządzanie sprawozdań statystycznych

Sprawozdania statystyczne dotyczące ubytków i nasadzeń drzew i krzewów były sporządzane w gminach nierzetelnie, a także według różnych zasad. Obarczone błędami lub brakami sprawozdania nie stanowiły wiarygodnych danych na potrzeby statystyki publicznej.

Niegospodarne i niezgodne z przepisami prawa zagospodarowanie pozyskanego drewna

W większości gmin z reguły nie szacowano ilości i wartości drewna pozyskiwanego w wyniku wycinki drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych, a także – wbrew wymogom przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*[8] – nie prowadzono ewidencji księgowej operacji związanych z przychodami i rozchodami drewna.

Niezapewnienie wystarczającej obsady kadrowej oraz skutecznego nadzoru na realizacją zadań

Nie wszystkie jednostki dostosowały strukturę organizacyjną do swoich aktualnych celów i zadań. Kontrola wykazała, że sześć jednostek z 31 skontrolowanych (19,4%), nie zapewniło wystarczającej obsady kadrowej oraz skutecznego nadzoru nad realizacją objętych kontrolą zadań. Tylko w sześciu jednostkach z 31 (19,4%), objęte kontrolą zagadnienia były przedmiotem kontroli lub audytu wewnętrznego, a także kontroli przeprowadzanej przez komisję rewizyjną lub inną komisję właściwą ds. ochrony środowiska, które powołała rada gminy.

[8] Dz. U. z 2018 r. poz. 395, ze zm.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Niezapewnienie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w obszarze realizacji zadań

Kierownicy jednostek objętych kontrolą nie wykorzystali systemu kontroli zarządczej do zapewnienia wykonywania zadań dotyczących usuwania drzew i krzewów oraz zagospodarowania pozyskanego drewna w pełni zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, gospodarnie i rzetelnie. Mechanizmy kontroli, funkcjonujące w ramach systemu kontroli zarządczej, nie stanowiły wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w kontrolowanym obszarze. Podejmowane w tych jednostkach działania nie były w pełni skuteczne, efektywne ani legalne. Skontrolowane jednostki nie identyfikowały ryzyk w kontrolowanym obszarze lub marginalizowały ich znaczenie, wskutek czego ustalone mechanizmy kontroli nie były odpowiedzią na konkretne ryzyka. Nie wszystkie jednostki dostosowały strukturę organizacyjną do swoich aktualnych celów i zadań. Kontrola wykazała również, że sześć z 31 skontrolowanych jednostek (19,4%), nie zapewniło wystarczającej obsady kadrowej oraz skutecznego nadzoru nad realizacją objętych kontrolą zadań. Tylko w sześciu jednostkach z 31 skontrolowanych (19,4%), objęte kontrolą zagadnienia były przedmiotem kontroli lub audytu wewnętrznego, a także kontroli przeprowadzanej przez komisję rewizyjną lub inną komisję właściwą ds. ochrony środowiska, które powołała rada gminy. [str. 17–21]

Prowadzone postępowania i liczba wydanych zezwoleń

W latach 2015–2018 (do 15 maja 2018 r.) do 30 objętych kontrolą organów[9] wpłynęło łącznie 19 780 wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie ogółem 388 872 drzew i 389 801,9 m^2 krzewów. Na podstawie tych wniosków organy te wydały łącznie 16 758 zezwoleń na usunięcie 329 349 drzew i 133 334,4 m^2 krzewów, tj. 84,7% drzew i 34,2% krzewów objętych wnioskami. Liczba wniosków oraz wydanych na ich podstawie zezwoleń w okresie objętym kontrolą uległa istotnej zmianie. Wyraźne zmniejszenie liczby wniosków (o 44,3%) i wydanych decyzji (o 45,9%) względem roku poprzedniego stwierdzono w 2017 r., co bezpośrednio wynikało z wprowadzenia 1 stycznia 2017 r. zmiany uoop, znoszącej obowiązek uzyskania przez osoby fizyczne zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej. [str. 21–23]

Niedostateczna kompensacja przyrodnicza usuwanych drzew i krzewów

Objęte kontrolą organy nałożyły obowiązek przesadzenia drzew i krzewów bądź obowiązek dokonania nasadzeń zastępczych w przypadku 35,5% wszystkich wydanych zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów. Poziom kompensacji przyrodniczej usuwanych drzew i krzewów dla wszystkich objętych kontrolą jednostek wyniósł 21,1% w odniesieniu do drzew i 39,6% w przypadku krzewów. Zanotowano jednak w tym względzie znaczne różnice między poszczególnymi jednostkami. W decyzjach ośmiu organów z 30 objętych kontrolą, liczba drzew lub/i powierzchnia krzewów planowanych do nasadzenia bądź przesadzenia przewyższyła – w niektórych przypadkach wielokrotnie – liczbę drzew i powierzchnię krzewów pla-

[9] 21 wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, pięciu starostów i czterech marszałków województw. W przypadku Marszałka Województwa Podlaskiego dane pozyskano w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od trzech parków krajobrazowych (Parku Krajobrazowego Puszczy Knyszyńskiej im. prof. Witolda Sławińskiego w Supraślu, Łomżyńskiego Parku Krajobrazowego Doliny Narwi w Drozdowie oraz Suwalskiego Parku Krajobrazowego w Malesowiźnie-Turtulu), realizujących z upoważnienia Marszałka zadania dotyczące usuwania drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych w miastach na prawach powiatu.

nowanych do usunięcia. W decyzjach innych organów poziom kompensacji przyrodniczej usuwanych drzew i krzewów był jednak bardzo niski lub nie występował, co może powodować naruszenie równowagi przyrodniczej na danym terenie oraz utratę walorów krajobrazowych. [str. 24–26]

Wydawanie zezwoleń na podstawie niekompletnych wniosków

Kontrola wykazała, że skontrolowane jednostki w 70 z 392 zbadanych spraw (17,9%), wydały decyzje dotyczące usunięcia drzew i krzewów na podstawie niekompletnych wniosków. Jednostki te nie wzywały wnioskodawców do uzupełnienia wniosków lub wydawały decyzje mimo braku stosownego uzupełnienia, co było działaniem nieprawidłowym, naruszającym art. 64 § 2 Kpa. Takie nieprawidłowości stwierdzono w 14 jednostkach z 30 objętych kontrolą (46,7%). [str. 28–29]

Nierzetelne prowadzenie i dokumentowanie wyników oględzin

Kontrolowane jednostki z reguły wywiązywały się z obowiązku dokonania oględzin drzew i krzewów przewidzianych do usunięcia, dokumentując fakt ich przeprowadzenia w protokołach. Nieprawidłowości polegające na nieprzeprowadzeniu oględzin lub niesporządzeniu protokołów z ich przebiegu stwierdzono jedynie w 1% objętych badaniem spraw, w trzech jednostkach kontrolowanych. Pracownicy organów w wielu przypadkach nierzetelnie dokumentowali wyniki prowadzonych oględzin – 11,8% zbadanych protokołów nie zawierało informacji o gatunkach oraz wymiarach drzew i krzewów objętych oględzinami lub o występowaniu w obrębie zadrzewień gatunków chronionych. Takie nieprawidłowości stwierdzono w dziewięciu jednostkach z 30 skontrolowanych (30%). [str. 29–30]

Błędy w wydawanych zezwoleniach

W 61 decyzjach z 392 objętych badaniem (15,6%), dotyczących usunięcia drzew i krzewów, organy nie zawarły wszystkich elementów wymaganych przepisami uoop. Przypadki wydawania niekompletnych decyzji stwierdzono w 13 jednostkach z 30 objętych kontrolą (43,3%). W co dziesiątej z objętych badaniem decyzji, zawierających naliczone opłaty, stwierdzono nieprawidłowości w ich naliczeniu. Przypadki błędnego ustalenia wysokości opłaty wystąpiły w dziewięciu jednostkach z 30 skontrolowanych (30%). Nieprawidłowości dotyczyły ogółem kwoty 229,2 tys. zł. Ich przyczyną było w większości przypadków przeoczenie oraz częste zmiany przepisów regulujących kwestie naliczania opłat. Objęte kontrolą jednostki prawidłowo stosowały przepisy dotyczące przypadków, w których opłaty za usunięcie drzew i krzewów nie są naliczane. Bezpodstawne odstąpienie od naliczenia opłaty lub niewystarczające uzasadnienie odstąpienia stwierdzono jedynie w 1,6% objętych badaniem spraw, w których organy nie naliczyły opłaty za wszystkie bądź część drzew i krzewów objętych zezwoleniami. Takie nieprawidłowości stwierdzono w trzech jednostkach z 30 skontrolowanych (10,0%). [str. 31–34]

Publicznie dostępny wykaz danych uzupełniany niesystematycznie

Jedynie sześć z 30 objętych kontrolą jednostek (20%), zgodnie z przepisami, wywiązywało się z obowiązku wprowadzania informacji dotyczących złożonych wniosków i wydanych zezwoleń do publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie. W pozostałych jednostkach informacje dotyczące wszystkich bądź części zbadanych wniosków oraz decyzji nie zostały wprowadzone do tego wykazu lub były wprowadzane ze znacznym – kilkumiesięcznym, a nawet kilkuletnim – opóźnieniem, w wielu przypadkach dopiero w trakcie kontroli NIK. Opóźnienia powodowały, że ten wykaz danych stał się nieprzydatny. [str. 35–36]

Brak kontroli nad realizacją wydanych decyzji

Objęte kontrolą jednostki nie wywiązywały się w pełni z obowiązku prowadzenia kontroli jak realizowane są warunki zawarte w wydanych zezwoleniach. W 26 jednostkach z 30 skontrolowanych (86,7%), nie monitorowano przestrzegania określonego w decyzjach terminu usunięcia drzew i krzewów, w efekcie czego nie było wiadomo czy drzewa i krzewy usunięto legalnie. W 12 jednostkach z 30 objętych kontrolą (40%), stwierdzono przypadki braku egzekwowania od adresatów decyzji wywiązania się z nałożonego w zezwoleniach obowiązku przedstawiania informacji dotyczących wykonania nasadzeń zastępczych. Dwa organy w ogóle nie nakładały w decyzjach obowiązku przedstawienia informacji dotyczącej wykonania nasadzeń zastępczych, w efekcie czego nie wiedziały o realizacji wynikających z decyzji nasadzeń zastępczych. I w związku z tym nie miały możliwości podjęcia dalszych działań przewidzianych w przepisach uoop. Dotyczyły one przeliczenia opłaty za usunięcie drzew i krzewów (w przypadku, gdy opłata została naliczona) bądź podjęcia działań, o których mowa w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (w przypadku, gdy opłata nie została naliczona). [str. 36–38]

Brak monitoringu uzyskania pozwolenia na budowę przed usunięciem drzew i krzewów

Jedynie w sześciu jednostkach z 30 skontrolowanych (20%), monitorowano spełnienie wymogu, określonego w uoop, dotyczącego uzyskania pozwolenia na budowę lub pozwolenia na rozbiórkę przed usunięciem drzew i krzewów, w przypadku gdy ich usunięcie związane było z realizacją inwestycji wymagającej uzyskania takiego pozwolenia. [str. 40–43]

Brak kontroli zachowania żywotności nasadzonych/ przesadzonych drzew i krzewów

W siedmiu urzędach gmin i starostw powiatowych z 26 objętych kontrolą (26,9%), nie prowadzono kontroli zachowania żywotności nasadzonych/ przesadzonych drzew i krzewów po upływie trzech lat od ich nasadzenia/ przesadzenia. W konsekwencji jednostki te nie realizowały obowiązku umorzenia bądź przeliczenia opłaty za usunięcie drzew i krzewów, której termin uiszczenia odroczony został przez organ na okres trzech lat w związku z nałożeniem w zezwoleniu obowiązku dokonania kompensacji przyrodniczej bądź ponownego nałożenia obowiązku dokonania nasadzeń zastępczych. [str. 38–39]

Brak kontroli realizacji warunków, nałożonych w zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów z terenów gminnych w miastach na prawach powiatu, wydanych do 31 grudnia 2015 r.

Ustalono również, że ze względu na brak jednoznacznych uregulowań prawnych, wskazujących organ właściwy do prowadzenia kontroli dotyczącej:

- wywiązywania się z warunków nałożonych w zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych w miastach na prawach powiatu, wydanych do 31 grudnia 2015 r.;
- zachowania żywotności przez drzewa i krzewy nasadzone na podstawie tych decyzji;

w jednym województwie (województwo lubelskie) kontrola taka nie była prowadzona przez marszałka województwa, a w innym (województwo podlaskie) prowadzona była przez marszałka województwa wyłącznie w przypadkach przekazania stosownej dokumentacji przez organ (starostę), który wydał zezwolenia. Powodowało to brak nadzoru nad realizacją warunków nałożonych w tych zezwoleniach, w szczególności warunku dotyczącego właściwej kompensacji przyrodniczej usuwanych drzew i krzewów. [str. 39–40]

Postępowania w sprawie przyjęcia zgłoszenia zamiaru usunięcia drzew przez osoby fizyczne

W większości objętych kontrolą urzędów gmin, zgodnie z obowiązującymi zasadami, prowadzono postępowania dotyczące przyjmowania zgłoszeń zamiaru usunięcia drzew przez osoby fizyczne na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej. W uzasadnionych przypadkach wzywano składających zgłoszenia do ich uzupełnienia oraz dokonywano rozstrzygnięć zgodnie z przepisami uoop. W dwóch urzędach gmin z 20 objętych kontrolą (10%), do których osoby fizyczne składały zgłoszenia, stwierdzono przypadki prowadzenia oględzin drzew objętych zgłoszeniami z naruszeniem terminu wskazanego w uoop. W dziewięciu urzędach gmin z 20 skontrolowanych (45%), stwierdzono przypadki nierzetelnego i niezgodnego z uoop dokumentowania wyników prowadzonych oględzin. Braki stwierdzono w ponad 40% objętych badaniem protokołów. [str. 43–46]

Brak monitoringu zmiany sposobu wykorzystania terenu

W 14 urzędach gmin z 21 objętych kontrolą (66,7%), ani nie wdrożono procedur monitoringu zmiany sposobu wykorzystania terenu, z którego osoby fizyczne usunęły drzewa na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej ani go nie prowadzono. Uniemożliwiło to wywiązanie się organów z nałożonego w art. 83f ust. 17 uoop obowiązku naliczenia opłaty za usunięcie drzew, w przypadku gdy w terminie pięciu lat od dnia dokonania oględzin drzew objętych zgłoszeniem wystąpiono o wydanie pozwolenia na budowę, która ma związek z prowadzeniem działalności gospodarczej i będzie realizowana na części nieruchomości, na której rosły usunięte drzewa. Brak takiego monitoringu w przypadku większości jednostek jest działaniem nieprawidłowym i może ułatwiać osobom fizycznym zamierzone dokonywanie zgłoszeń zamiaru usunięcia drzew, a następnie wykorzystanie nieruchomości, z której usunięto drzewa, na cele związane z prowadzeniem działalności gospodarczej bądź zbycie terenów objętych zgłoszeniem podmiotom planującym prowadzić taką działalność przed upływem pięciu lat od dnia przeprowadzenia oględzin. [str. 47–49]

Działania w przypadku podejrzenia nielegalnego usunięcia, uszkodzenia lub zniszczenia drzew i krzewów

Nielegalne usunięcie drzew bądź ich uszkodzenie lub zniszczenie potwierdzono w 98 z 217 otrzymanych skarg i informacji (45,2%). Kierownicy 15 skontrolowanych jednostek w wydanych decyzjach wymierzyli administracyjne kary pieniężne na łączną kwotę 5150,3 tys. zł, każdorazowo prawidłowo ustalając wysokość kary. W trzech jednostkach z 15 (20%), które wymierzyły kary stwierdzono nieprawidłowości polegające na nieegzekwowaniu uiszczenia kar lub odsetek za zwłokę w ich płaceniu. Wypełniały one znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*[10]. Pozostałe nieprawidłowości, dotyczące egzekwowania wymierzonych kar pieniężnych, miały charakter incydentalny i polegały np. na bezpodstawnym odroczeniu całej wymierzonej kary administracyjnej, podczas gdy odroczenie to mogło dotyczyć jedynie 70% wysokości wymierzonej kary; bezpodstawnym odmówieniu rozpatrzenia wniosku o rozłożenie na raty nałożonej kary, a także bezzasadnym umorzeniu administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzew bez wymaganego zezwolenia. Nie wszystkie postępowania dotyczące wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej prowadzono w terminach

[10] Dz. U. z 2018 r. poz. 1458, ze zm.

określonych w Kpa. W pięciu jednostkach z 30 skontrolowanych (16,6%), NIK stwierdziła przewlekłość postępowań dotyczących wymierzenia administracyjnych kar pieniężnych[11]. [str. 49–52]

Usuwanie drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych na podstawie uzyskanych decyzji

W okresie objętym kontrolą usuwanie drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych prowadzone było na podstawie decyzji uzyskanych przez urzędy gmin, jednostki im podległe oraz posiadaczy nieruchomości gminnych. Dotyczyło to 1791 zezwoleń na usunięcie 12 550 drzew i 17 098,4 m^2 krzewów oraz 86 decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowych, w ramach których przewidziano do usunięcia ogółem 6548 drzew i 103 594,5 m^2 krzewów. W toku kontroli nie stwierdzono przypadków usuwania drzew i krzewów bez wymaganego zezwolenia. [str. 58–60]

Braki w składanych wnioskach

W 11 gminach spośród 21 skontrolowanych (52,4%), wnioski o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych sporządzane były nierzetelnie. Co piąty wniosek objęty badaniem NIK nie spełniał wymogów określonych w przepisach uoop. Przyczyną tego stanu rzeczy w większości przypadków był brak specjalistycznej wiedzy osób sporządzających wnioski, a także założenie, że dokumenty można uzupełnić na dalszym etapie postępowań czy ustalić wymagane dane na etapie prowadzonych przez pracowników urzędów oględzin. [str. 57–58]

Wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych przez organy gminy

W 250 sprawach z 1966, dotyczących usuwania drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych, burmistrzowie i prezydenci miast samodzielnie dokonali rozstrzygnięć, nie wyłączając się z postępowań, do czego byli zobowiązani zgodnie z przepisami Kpa oraz – po 1 stycznia 2016 r. – przepisami art. 90 ust. 2 uoop. Tym samym występowali oni w imieniu gminy, jako przedstawiciele strony postępowania, zainteresowani rozstrzygnięciem, pełniąc jednocześnie funkcję organu rozpoznającego tę samą sprawę. Takie nieprawidłowości stwierdzono w 10 urzędach gmin z 21 objętych kontrolą (47,6%), w tym we wszystkich ośmiu urzędach miast na prawach powiatu. Przyczyną nieprawidłowości, w większości stwierdzonych przypadków, była błędna interpretacja art. 90 uoop, który w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2015 r., wskazywał starostę jako organ właściwy w sprawach wydawania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych. W miastach na prawach powiatu, w których prezydenci wykonują również funkcje starosty, stosowanie tego przepisu wprost, bez uwzględniania przepisów Kpa, oznaczało *de facto* prowadzenie postępowań i dokonywanie przez prezydentów miast rozstrzygnięć we własnych sprawach, co stało w sprzeczności z istotą zasady, wynikającej z art. 90 uoop, zakładającej wyłączenie kompetencji organów wykonawczych gminy od podejmowania decyzji dotyczących usuwania drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych. [str. 53–57]

Niewywiązywanie się gmin z warunków uzyskanych zezwoleń

W skontrolowanych urzędach gmin oraz jednostkach im podległych nie w pełni wywiązywano się z obowiązków nałożonych w wydanych zezwoleniach. W przypadku 18 spraw z 284 objętych badaniem (6,3%), podmioty będące adresatami wydanych zezwoleń nie dotrzymały określonego w decyzjach terminu usunięcia drzew i krzewów, co oznacza usunię-

[11] Ze statystyki jednostek wyłączono UMW Podlaskiego, ze względu na to, że zadania Marszałka Województwa Podlaskiego, dotyczące wymierzania kar realizowane były przez Park Krajobrazowy Puszczy Knyszyńskiej im. prof. Witolda Sławińskiego w Supraślu.

cie drzew i krzewów bez wymaganego zezwolenia i tym samym narażenie gminy na konieczność uiszczenia administracyjnych kar pieniężnych. Objęte kontrolą jednostki w 12,3% spraw nie miały dokumentacji umożliwiającej potwierdzenie dokonania wycinki w terminach wskazanych w zezwoleniach. Takie nieprawidłowości stwierdzono w siedmiu gminach z 21 (33,3%).

W przypadku 48 ze 151 zbadanych spraw (31,8%), w których organy nałożyły obowiązek dokonania nasadzeń zastępczych – adresaci decyzji nie wywiązali się z tego obowiązku (24,5%) bądź wywiązali się z naruszeniem warunków określonych w zezwoleniach (7,3%), nie zapewniając tym samym właściwej kompensacji przyrodniczej usuwanych drzew i krzewów. Nieprawidłowości stwierdzono łącznie w ośmiu (38,1%) skontrolowanych gminach. W toku kontroli stwierdzono również liczne przypadki niewywiązywania się bądź nieterminowego wywiązywania się z obowiązku poinformowania organu o dokonanych nasadzeniach zastępczych. Nieprawidłowości dotyczyły 10 gmin z 21 skontrolowanych (47,6%). [str. 61–66]

Nierzetelne sporządzanie sprawozdań statystycznych

W urzędach gmin przeważnie terminowo wywiązywano się z obowiązku sporządzania i przekazywania do GUS sprawozdań statystycznych SG-01. Kontrola wykazała jednak, że sprawozdania te sporządzane były nierzetelnie oraz według zróżnicowanej metodyki. Ujęte w nich dane były niekompletne, odbiegały od stanu rzeczywistego bądź ze względu na brak dokumentów źródłowych nie było możliwości zweryfikowania ich poprawności. Sprawozdania, obarczone błędami bądź brakami, nie dostarczały wiarygodnych danych na potrzeby statystyki publicznej. Tym samym ich wartość informacyjna była znikoma. [str. 66–69]

Gospodarowanie pozyskanym drewnem niezgodne z prawem, nierzetelne i niegospodarne

Tylko w dwóch z objętych kontrolą gmin szacowano ilość i wartość pozyskanego drewna. W sześciu gminach (28,6%) dokonywano obmiaru, kategoryzacji i wyceny pozyskanego drewna. W każdej z tych jednostek stwierdzono jednak przypadki zaniechania tego obowiązku. W pozostałych jednostkach z reguły nie szacowano ilości i wartości pozyskanego drewna. W zawieranych przez te jednostki umowach na wycinkę drzew najczęściej przyjmowano zasadę, że wykonawca wycinki staje się właścicielem wszystkich materiałów drzewnych powstałych podczas prac objętych umową. W umowach tych nie wskazywano ani ilości, ani wartości pozyskanego drewna. Niedokonywanie szacowania wartości drewna, pozyskanego w wyniku usunięcia drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych oraz nieujmowanie w księgach rachunkowych jego wartości, stanowiło naruszenie art. 17 ust. 2 pkt 1 i 2 uor, zgodnie z którym należy prowadzić ewidencję zarówno księgową, jak i ilościową lub ilościowo-wartościową składników mienia ruchomego, a takim jest drewno pozyskiwane z wycinki drzew z terenów nieruchomości gminnych. NIK również negatywnie ocenia stosowaną w gminach praktykę zawierania w umowach z podmiotami zewnętrznymi zapisów o przejęciu przez te podmioty drewna w zamian za wykonanie usługi wycinki, bez szacowania wartości pozyskanego drewna. Niezastosowanie zasady indywidulanej wyceny, tylko uwzględnienie wartości pozyskanego drewna w cenie usługi wycinki oraz nieujęcie w księgach rachunkowych wartości drewna pochodzącego z usunięcia drzew, o którą wykonawcy pomniejszyli swoje wynagrodzenie i niewystawienie wykonawcy usługi faktury za sprzedaż drewna, oznacza nierzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych i tym samym naruszenie art. 24 ust. 1 i 2 uor. [str. 69–79]

4. WNIOSKI

Minister Środowiska

Najwyższa Izba Kontroli wnosi o znowelizowanie przepisów uoop:

1. Uzupełnienie w art. 83d ust. 1 katalogu elementów, które powinny zostać uwzględnione w zezwoleniu na usunięcie drzew i krzewów o:
   – termin złożenia informacji o dokonaniu usunięcia drzew i krzewów,
   – termin złożenia informacji o uzyskaniu pozwolenia na budowę lub pozwolenia na rozbiórkę w przypadku, gdy usunięcie drzew i krzewów związane jest z realizacją inwestycji wymagającej uzyskania takiego pozwolenia,

żeby organy wydające decyzje mogły przeprowadzać kontrole czy realizowane są warunki zawarte w zezwoleniach oraz przepisach uoop. [str. 36–37, 40–43]

2. Wskazanie w art. 83f ust. 6 obowiązku ustalenia w toku oględzin drzew objętych zgłoszeniem, obwodu pnia na wysokości 130 cm, z uwzględnieniem przypadków, o których mowa w art. 85 ust. 2 – w celu wyeliminowania przypadków, że organy gminy nie mają danych niezbędnych do naliczenia opłaty za usunięcie drzew w sytuacji zmiany sposobu wykorzystania terenu w ciągu 5 lat od dnia dokonania oględzin drzew (zgodnie z art. 83f ust. 17). [str. 46–47]

Najwyższa Izba Kontroli wnosi również o:

1. Wyeliminowanie rozbieżności między jednostką miary, którą należy zastosować w sprawozdaniach SG-01, w przypadku wykazywania danych dotyczących ubytków i nasadzeń krzewów na terenach zieleni (szt.), a jednostką miary wskazaną w art. 83d ust. 1 pkt 5 i ust. 2 pkt 2 uoop (m^2); [str. 68]

2. Uregulowanie kwestii kompetencji organów wydających zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów, dotyczących:
   – prowadzenia kontroli czy przestrzegane są warunki nałożone w zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych w miastach na prawach powiatu, wydanych do 31 grudnia 2015 r.;
   – prowadzenia kontroli zachowania żywotności drzew i krzewów nasadzonych lub przesadzonych w ramach realizacji warunków tych decyzji.

Uregulowanie sposobu przekazywania dokumentacji dotyczącej usunięcia drzew i krzewów do organów prowadzących te kontrole. [str. 39–40]

Organy wykonawcze gmin

W związku ze skalą nieprawidłowości stwierdzonych w obszarze gospodarowania pozyskanym drewnem Najwyższa Izba Kontroli wnosi o dokonywanie obmiaru, kategoryzacji oraz wyceny drewna pozyskanego w wyniku wycinki drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych oraz o ujmowanie wartości drewna w księgach rachunkowych jednostki. [str. 69–79]

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

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

Wyznaczanie jednostki organizacyjnej do prowadzenia spraw dotyczących usuwania drzew i krzewów oraz zagospodarowania pozyskanego drewna

We wszystkich 31 skontrolowanych jednostkach, w dokumencie określającym organizację wewnętrzną jednostki, wyznaczono komórkę lub jednostkę organizacyjną, właściwą do prowadzenia spraw dotyczących usuwania drzew i krzewów. W siedmiu urzędach[12], we właściwości komórek organizacyjnych, nie ujęto wszystkich zadań realizowanych w ramach kontrolowanej działalności, a w jednej (SP w Lublinie) zadania te określono bardzo ogólnie. W czterech z tych urzędów zakres kompetencji poszczególnych jednostek doprecyzowano w trakcie kontroli NIK[13] .

Niedostosowanie struktury organizacyjnej jednostki do aktualnych celów i zadań świadczy o niespełnieniu wymogów określonych w pkt A.3 standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, stanowiących załącznik do Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. *w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych*[14]. Tym samym system wyznaczania celów i zadań był nieskuteczny. Również system monitorowania stopnia osiągnięcia celów w wyniku realizacji tych zadań był nieskuteczny i nieefektywny.

W trzech gminach z 21 objętych kontrolą, zadania dotyczące usuwania drzew i krzewów, zgodnie z regulaminami organizacyjnymi, realizowało kilka komórek urzędu lub/i jednostek organizacyjnych gminy. Kontrola wykazała, że w każdej z tych gmin wystąpiły przypadki usuwania drzew i krzewów oraz gospodarowania pozyskanym drewnem niezgodnie z obowiązującymi przepisami. Wynikało to z braku jednolitych procedur postępowania wszystkich komórek organizacyjnych urzędu i jednostek organizacyjnych gminy.

Przykłady

W **UM Ostrołęki** sporządzanie wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych zostało powierzone pracownikom czterech wydziałów: Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska, Inwestycji Miejskich, Dróg oraz Gospodarki Nieruchomościami. Do 29 czerwca 2018 r. zadań tych nie przypisano do właściwości żadnego z tych Wydziałów. Żadnej komórce organizacyjnej nie przypisano zadania dotyczącego sprawowania nadzoru nad przygotowaniem wszystkich wniosków. Powodowało to nieprawidłowości w realizacji zadań.

W **UM w Elblągu** usuwaniem drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych oraz zagospodarowaniem pozyskanego drewna zajmowały się trzy departamenty urzędu (Inwestycji, Zarządu Dróg, Gospodarki Nieruchomościami i Geodezji), a także jednostka budżetowa gminy – Zarząd Zieleni Miejskiej. Kontrola wykazała, że Zarząd Zieleni Miejskiej dokonywał wyceny pozyskanego drewna, podczas gdy departamenty zaniechały tego obowiązku.

[12] UM Ostrołęki, UM w Łapach, UM w Czarnej Białostockiej, UM Chełm, UG Głusk, UG Jastków, UM w Bychawie.

[13] UM Ostrołęki, UM Chełm, UG Głusk i UM w Bychawie.

[14] Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

W jednym urzędzie marszałkowskim z czterech skontrolowanych, kompetencje dotyczące realizacji zadań własnych marszałka, wynikających z art. 83–90 uoop w odniesieniu do terenów nieruchomości gminnych w miastach na prawach powiatu, zostały przekazane jednostkom podległym. I tak, Marszałek Województwa Podlaskiego, działając na podstawie art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa*[15], upoważnił 15 stycznia 2016 r. dyrektorów trzech parków krajobrazowych z terenu województwa podlaskiego do wydawania w jego imieniu decyzji dotyczących usuwania drzew i krzewów oraz nakładania administracyjnych kar pieniężnych za zniszczenie drzew lub krzewów[16]. Przekazanie tych kompetencji dyrektorom parków uznano za wariant korzystniejszy finansowo i organizacyjnie od realizacji tego zadania przez Departament Ochrony Środowiska. Przekazanie kompetencji uwzględniono w statucie parków i regulaminie organizacyjnym UMW Podlaskiego.

Zaplecze kadrowe do prowadzenia spraw związanych z usuwaniem drzew i krzewów oraz zagospodarowaniem drewna

Nie wszystkie jednostki zapewniły zaplecze kadrowe niezbędne do prawidłowej i terminowej realizacji zadań objętych kontrolą. Przyczyniło się to w znacznym stopniu do powstania w sześciu jednostkach nieprawidłowości w realizacji zadań objętych kontrolą[17].

Pracownicy skontrolowanych jednostek mieli wykształcenie wyższe z zakresu leśnictwa, rolnictwa, ogrodnictwa, zarządzania, kartografii, administracji i budownictwa oraz architektury krajobrazu. Pracownicy prawie wszystkich jednostek przechodzili specjalistyczne szkolenia dotyczące zagadnień związanych z usuwaniem drzew i krzewów. Takiego przeszkolenia nie zapewniono pracownikom UM Ostrołęki i UM w Elblągu.

Przykład

W **UM Ostrołęki** nie zapewniono udziału w szkoleniach wszystkim pracownikom wykonującym zadania dotyczące usuwania drzew i krzewów. W urzędzie tym błędnie interpretowano przepisy prawa w przypadku postępowań administracyjnych dotyczących usuwania drzew i krzewów, jak również wytyczne do sporządzenia sprawozdań SG-01, przekazywanych do GUS na potrzeby statystyki publicznej. W okresie objętym kontrolą przepisy uoop, w części dotyczącej ochrony terenów zieleni i zadrzewień były kilkakrotnie nowelizowane. W tym czasie tylko dwóch spośród czterech pracowników wydziału realizującego zadania dotyczące usuwania drzew i krzewów było uczestnikami jednodniowego 5-godzinnego szkolenia. Pracownicy pozostałych komórek organizacyjnych UM Ostrołęki, zajmujący się zadaniami dotyczącymi usuwania drzew i krzewów, nie brali udziału w szkoleniach dotyczących tego obszaru. Prezydent Miasta Ostrołęki wyjaśnił, że: „Pracownicy pozostałych, innych niż GKOŚ wydziałów zostali przewidziani *do udziału w szkoleniach o podobnej tematyce w roku 2018*".

Zgodnie z pkt A.2. standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, stanowiących załącznik do Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów *w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych,*

[15] Dz. U. z 2017 r. poz. 2096, ze zm.

[16] Parku Krajobrazowego Puszczy Knyszyńskiej im. prof. Witolda Sławińskiego w Supraślu, Łomżyńskiego Parku Krajobrazowego Doliny Narwi w Drozdowie oraz Suwalskiego Parku Krajobrazowego w Malesowiźnie-Turtulu.

[17] UM Siedlce, UM Ostrołęki, UM Marki, UM Świdwin, UM w Suwałkach, SP w Lublinie.

należy zadbać, aby osoby zarządzające i pracownicy mieli wiedzę, umiejętności i doświadczenie pozwalające skutecznie i efektywnie wypełniać powierzone zadania. Należy zapewnić rozwój kompetencji zawodowych pracowników jednostki. W UM Ostrołęki i UM w Elblągu nie w pełni spełniono te wymagania.

Dobra praktyka

W dwóch urzędach gmin spośród 21 skontrolowanych (UM Olsztyna i UM Lubawa), pracownicy mieli uprawnienia brakarskie. Gwarantowało to rzetelne dokonywanie szacowania wartości pozyskanego drewna.

Brak w zakresach obowiązków pracowników zadań dotyczących usuwania drzew i krzewów oraz zagospodarowania drewna

Stosownie do pkt A.3. standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, stanowiących załącznik do Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów *w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych*, aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika. W ośmiu jednostkach z 31 objętych kontrolą[18], w zakresach czynności pracowników odpowiedzialnych za prowadzenie spraw dotyczących usuwania drzew i krzewów oraz gospodarowania pozyskanym drewnem nie ujęto wszystkich lub części zadań, które pracownicy wykonywali.

Identyfikacja ryzyka w obszarze związanym z usuwaniem drzew i krzewów oraz zagospodarowaniem drewna

W dziewięciu jednostkach z 31 skontrolowanych nie prowadzono w ogóle analizy ryzyka w obszarze objętym kontrolą NIK, wyjaśniając, że taka działalność stanowi zaledwie niewielki fragment zadań jednostki. W 14 jednostkach poziom istotności ryzyk związanych z realizacją zadań dotyczących usuwania drzew i krzewów oraz zagospodarowania pozyskanego drewna określono jako średni lub niski. W dwóch jednostkach zidentyfikowano ryzyka pośrednio związane z realizacją obszarów działalności objętych kontrolą. Dotyczyło to ryzyka związanego z prowadzeniem postępowań administracyjnych[19].

Wskutek niezidentyfikowania ryzyk lub określenia poziomu ich istotności jako średni bądź niski, nie ustalono mechanizmów kontroli minimalizujących ryzyko wystąpienia nieprawidłowości. Tym samym kontrola zarządcza w obszarze objętym kontrolą NIK nie była w pełni skuteczna. Potwierdziły to ustalone w toku kontroli nieprawidłowości. Konsekwencją niezidentyfikowania ryzyka dla tego obszaru lub ustalenia niskiego ryzyka wystąpienia nieprawidłowości, było nieobjęcie tego obszaru audytem wewnętrznym.

Przykłady

W **SP w Białymstoku**, w latach 2015–2018 nie zidentyfikowano odrębnych ryzyk w obszarze związanym z usuwaniem drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych. Corocznie określano natomiast ryzyka dotyczące wydawania decyzji administracyjnych, takie jak: przekroczenie terminów, wystąpienie błędów formalnych, przeoczenie zmian zachodzących w przepisach prawa, trudności interpretacyjne w stosowaniu zmienionych przepisów. Poziom tych ryzyk oceniano jako średni. Reakcją na ryzyko miał być np. stały monitoring

[18] UM Ostrołęki, UMW Mazowieckiego, UM Wołomin, UM w Łapach, UM w Czarnej Białostockiej, UM Chełm, UG Głusk, UG Jastków.

[19] SP w Białymstoku, SP w Lublinie.

terminowości załatwiania spraw, sprawowanie bieżącego nadzoru merytorycznego nad tworzeniem przez pracowników projektów decyzji, bieżące weryfikowanie treści wniosków, stałe monitorowanie informacji o zmianach zachodzących w przepisach i konsultowanie ich z Zespołem Radców Prawnych czy udział w szkoleniach.

W **UM w Bychawie,** w okresie objętym kontrolą nie dokonywano identyfikacji ryzyka w obszarze zawiązanym z usuwaniem drzew i krzewów oraz zagospodarowaniem drewna, ponieważ obszar ten stanowił – zgodnie z wyjaśnieniami Burmistrza – znikomy ułamek działalności jednostki.

W **SP w Świdwinie**, w Wydziale Ochrony Środowiska zidentyfikowano ryzyka związane z wydawaniem decyzji zezwalających na usunięcie drzew i krzewów oraz wykonywaniem oględzin drzew wnioskowanych do wycięcia. Poziom istotności tych ryzyk oceniono jako niski.

Kontrole i audyty realizacji zadań dotyczących usuwania drzew i krzewów oraz zagospodarowania drewna

W 25 jednostkach spośród 31 skontrolowanych, zadania dotyczące usuwania drzew i krzewów oraz zagospodarowania pozyskanego drewna nie były przedmiotem kontroli lub audytu wewnętrznego ani kontroli przeprowadzanej przez komisję rewizyjną czy inną komisję właściwą ds. ochrony środowiska, które powołuje rada gminy. Według wyjaśnień kierowników tych jednostek nie wystąpiły okoliczności uzasadniające podjęcie kontroli, zaś analiza ryzyka nie wykazała potrzeby przeprowadzenia audytu (poziom ryzyka określono jako niski lub średni).

W jednostkach, w których przeprowadzono audyt wewnętrzny, nie okazał się on wystarczającym wsparciem dla usprawnienia systemu kontroli zarządczej w obszarze usuwania drzew i krzewów oraz zagospodarowania pozyskanego drewna.

Przykład

W **UMW Mazowieckiego,** w okresie objętym kontrolą, w Departamencie Polityki Ekologicznej, Geologii i Łowiectwa, realizującym zadania objęte kontrolą NIK przeprowadzono dwa audyty: audyt zintegrowanego sytemu zarządzania oraz audyt procesu realizacji zadań dotyczących usuwania drzew i krzewów. W wyniku każdego z tych audytów stwierdzono uchybienia i zidentyfikowano obszary wymagające poprawy. Ustalenia kontroli NIK wskazują, że nie w pełni skuteczne były – wskazane przez audyt – działania naprawcze zadań realizowanych przez Urząd. Dotyczyło to wydawania zezwoleń na podstawie niekompletnych wniosków, prowadzenia oględzin drzew i krzewów po upływie kilku miesięcy od dnia uzyskania informacji o podejrzeniu ich zniszczenia/uszkodzenia, nieterminowego zamieszczenia decyzji w publicznie dostępnym wykazie danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie.

Kontrola realizacji zadań dotyczących usuwania drzew i krzewów w jednostkach, którym przekazano kompetencje do ich wykonywania

W latach 2016–2018 (do 15 maja 2018 r.) UMW Podlaskiego w każdym z trzech parków krajobrazowych przeprowadził kontrolę realizacji zadań dotyczących wydawania zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów oraz nakładania administracyjnych kar pieniężnych za zniszczenie terenów zieleni, drzew lub krzewów, w tym przestrzeganie przepisów Kpa oraz uoop. W wyniku kontroli stwierdzono, że wydane decyzje nie budzą zastrzeżeń od strony formalno-prawnej, procedury były prowadzone zgodnie z Kpa i określonymi tam terminami. Wysokość opłat za usuwanie drzew i krzewów oraz administracyjnych kar pieniężnych ustalano również na podsta-

wie obowiązujących przepisów. Przeprowadzone przez urząd kontrole nie objęły prowadzenia przez parki monitoringu przestrzegania określonych w zezwoleniach warunków dotyczących terminu usunięcia drzew i krzewów czy obowiązku dokonania nasadzeń zastępczych lub przesadzenia drzew i krzewów. Parki krajobrazowe co roku, w sprawozdaniach z realizacji planu pracy, przedstawiały informacje dotyczące ochrony przyrody. Informacje zawierały liczbę złożonych wniosków o usunięcie drzew i krzewów oraz liczbę i rodzaj wydanych na ich podstawie decyzji. Zarząd Województwa przyjął te sprawozdania stosownymi uchwałami.

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

5.2.1. Wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów

Wnioski o wydanie zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów

W latach 2015–2018 (do 15 maja 2018 r.) do 30 objętych kontrolą organów wpłynęło łącznie 19 780 wniosków o wydanie zezwoleń na usunięcie ogółem 388 872 drzew i 389 802,0 m^2 krzewów[20], w tym:

- 10 345 wniosków dotyczących 131 667 drzew i 284 616,3 m^2 krzewów wpłynęło do kontrolowanych wójtów, burmistrzów i prezydentów miast;
- 3106 wniosków dotyczących 214 972 drzew i 50 199,9 m^2 krzewów wpłynęło do objętych kontrolą starostów;
- 6329 wniosków dotyczących 42 233 drzew i 54 985,8 m^2 krzewów wpłynęło do objętych kontrolą marszałków województw[21].

Zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów oraz odmowy udzielenia zezwoleń

Na podstawie tych wniosków, w latach 2015–2018 (do 15 maja 2018 r.) wydano łącznie 16 758 zezwoleń na usunięcie 329 349 drzew i 133 334,4 m^2 krzewów, co stanowi 84,7% drzew i 34,2% m^2 krzewów objętych wnioskami, z tego: organy gmin wydały 9204 zezwolenia dotyczące 89 246 drzew i 72 570,0 m^2 krzewów (co stanowiło odpowiednio 67,8% i 25,5% drzew i krzewów ujętych we wnioskach), starostowie wydali 2778 zezwoleń dotyczących 209 906 drzew i 34 298,3 m^2 krzewów (97,6% i 68,3%), a marszałkowie województw – 4776 zezwoleń dotyczących 30 197 drzew i 26 466,1 m^2 krzewów (71,5% i 48,1%).

Organy prowadzące postępowania odmówiły wydania zezwolenia na usunięcie łącznie 7827 drzew (2,0%) i 43 356,9 m^2 krzewów (11,1%), a w przypadku wniosków dotyczących 13 540 drzew (3,5%) i 142 113,8 m^2 krzewów (36,5%) umorzyły postępowania. Najczęstszą przyczyną odmowy udzielenia zezwolenia było objęcie wnioskami drzew i krzewów cennych

[20] 21 wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, pięciu starostów i czterech marszałków województw. W przypadku Marszałka Województwa Podlaskiego dane pozyskano w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od trzech parków krajobrazowych (Parku Krajobrazowego Puszczy Knyszyńskiej im. prof. Witolda Sławińskiego w Supraślu, Łomżyńskiego Parku Krajobrazowego Doliny Narwi w Drozdowie oraz Suwalskiego Parku Krajobrazowego w Malesowiźnie-Turtulu), realizujących z upoważnienia Marszałka zadania dotyczące usuwania drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych w miastach na prawach powiatu.

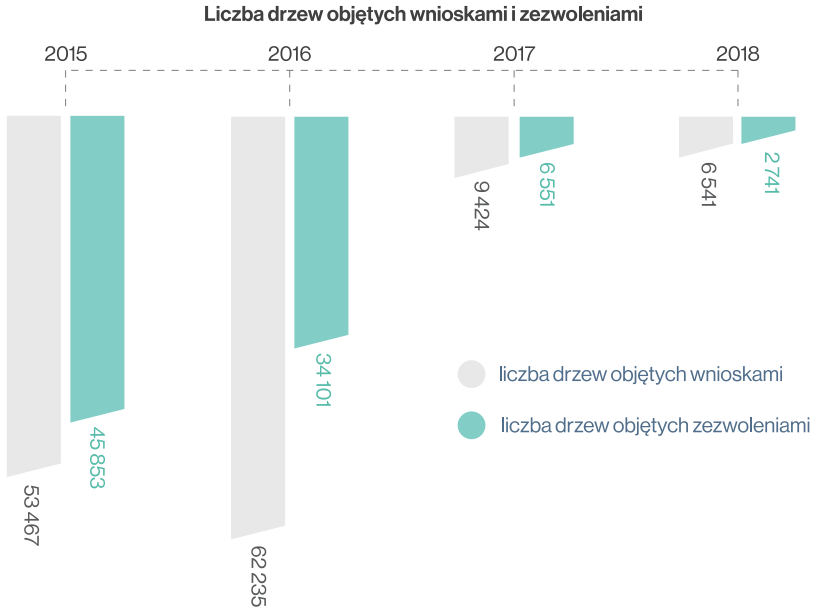
[21] Marszałkowie województw uzyskali kompetencje dotyczące usuwania drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych w miastach na prawach powiatu 1 stycznia 2016 r.

pod względem przyrodniczym, a także niepotwierdzenie zasadności usunięcia drzew i krzewów (np. brak zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia, brak kolizji z planowaną inwestycją). Przyczyną umorzenia postępowań było w większości przypadków wycofanie przez stronę wniosku, a także objęcie wnioskami drzew i krzewów, których wycinka nie wymagała uzyskania zezwolenia (np. drzew niespełniających kryteriów wielkościowych, drzew owocowych oraz drzew położonych na terenach nieruchomości należących do osób fizycznych).

Pozostałe wnioski pozostawiono bez rozpoznania lub przekazano zgodnie z właściwością do wojewódzkiego konserwatora zabytków czy innych organów albo odmówiono wszczęcia postępowania bądź na dzień zakończenia kontroli postępowania były w toku.

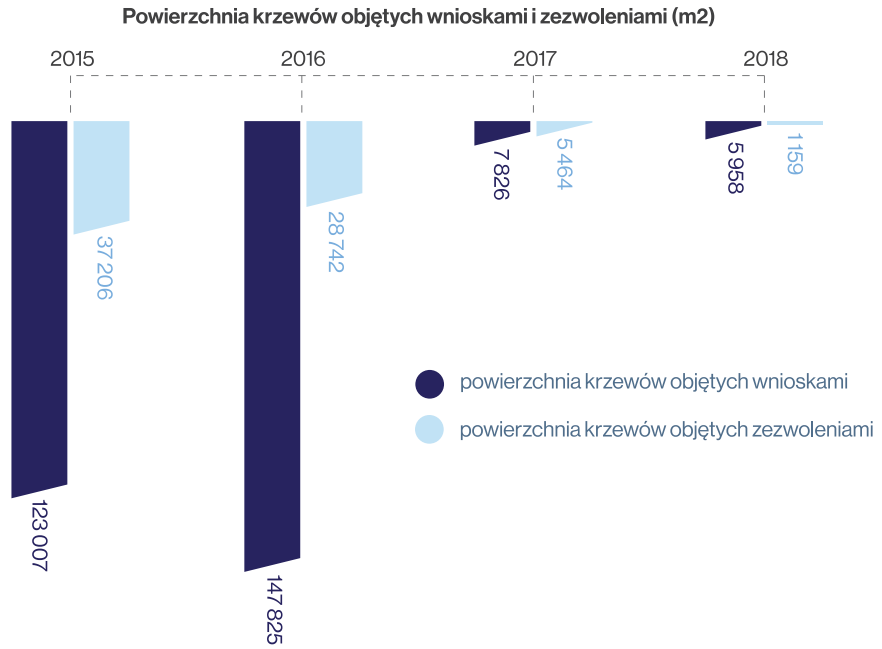
W okresie objętym kontrolą istotnie zmieniła się liczba wniosków oraz wydanych na ich podstawie zezwoleń. Wyraźne zmniejszenie liczby wniosków i wydanych na ich podstawie decyzji względem lat wcześniejszych stwierdzono w 2017 r., co bezpośrednio wynikało z wprowadzenia 1 stycznia 2017 r. zmiany uoop, znoszącej obowiązek uzyskania przez osoby fizyczne zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej[22]. Zauważalny spadek liczby decyzji wydanych przez organy gmin potwierdziło również przeprowadzone badanie ankietowe[23]. Z informacji przekazanych przez urzędy gmin wynika, że liczba zezwoleń wydanych w roku 2017 r. spadła aż o 75% względem 2016 r. Liczbę wniosków złożonych do organów wykonawczych gmin oraz wydanych na ich podstawie zezwoleń w kolejnych latach objętych kontrolą przedstawia infografika nr 1.

Infografika nr 1
Liczba wniosków oraz zezwoleń wydanych przez objęte kontrolą organy gminy w latach 2015–2018 (do 15 maja 2018 r.)



[22] Zmiana uoop wprowadzona art. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach (Dz. U. z 2016 r. poz. 2249).

[23] Szczegółowe informacje dotyczące przeprowadzonego badania ankietowego zawiera załącznik nr 6 do Informacji.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Wysokość nałożonych opłat za usunięcie drzew i krzewów oraz udział zezwoleń z nałożonymi opłatami

W przypadku 1936 zezwoleń, z 16 758 wydanych przez objęte kontrolą organy, nałożono opłaty za usunięcie drzew i krzewów, na łączną kwotę 330 090,0 tys. zł. Najmniejszy odsetek zezwoleń – 6,9%, w których naliczone zostały takie opłaty, stwierdzono w przypadku decyzji wydanych przez organy gmin. Wysokość naliczonych przez te organy opłat wyniosła łącznie 64 041,8 tys. zł. Objęci kontrolą starostowie nałożyli opłaty za usunięcie drzew i krzewów, na kwotę 56 235,5 tys. zł w przypadku 15,6% udzielonych zezwoleń, a marszałkowie województw – 209 812,7 tys. zł dla w 18,2% wydanych decyzji. Najwyższy odsetek decyzji, dla których nałożono takie opłaty stwierdzono w SP w Lublinie (32,9%) i UMW Lubelskiego (29,7%).

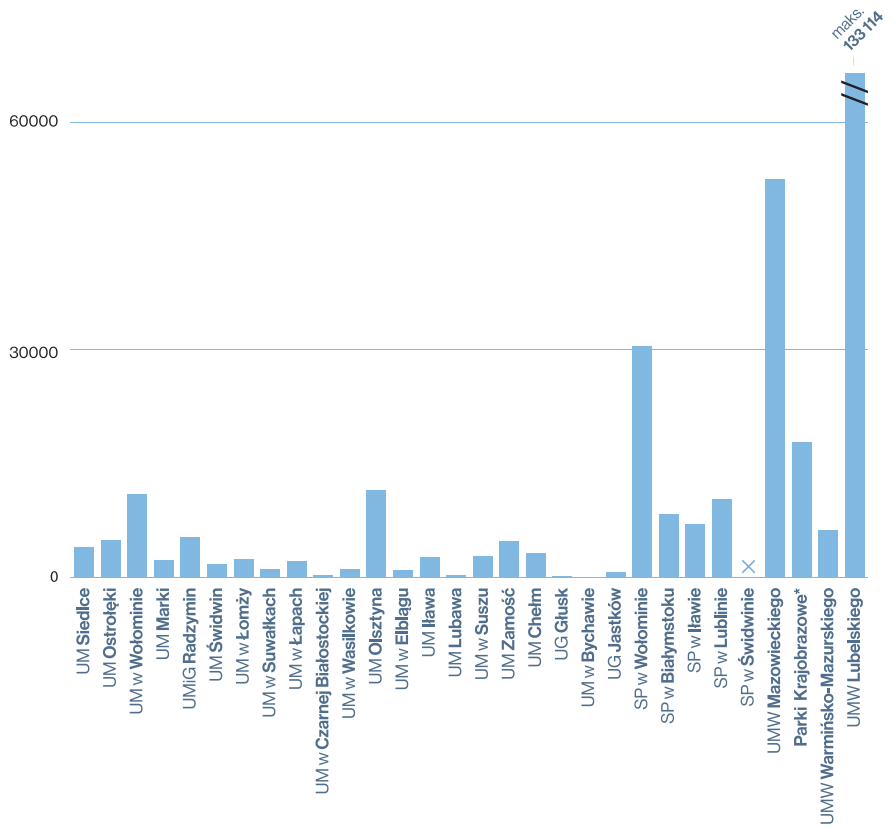
Termin uiszczenia opłat w łącznej kwocie 318 709,4 tys. zł, nałożonych w przypadku 1786 zezwoleń został odroczony w związku z uzależnieniem wydania decyzji od dokonania nasadzeń zastępczych bądź od przesadzenia drzew i krzewów objętych zezwoleniami[24]. W przypadku większości z tych decyzji, do dnia zakończenia kontroli NIK, nie minął termin wymagalności naliczonych w nich opłat. Opłaty, których termin uiszczenia nie został odroczony, stanowiły kwotowo jedynie 3,5% wszystkich należności z tego tytułu.

W przypadku pozostałych 14 822 zezwoleń (88,4%) organy odstąpiły od nałożenia opłaty za usunięcie drzew i krzewów w trybie art. 86 ust. 1 uoop. Podstawą odstąpienia był najczęściej fakt, że przewidziane do usunięcia drzewa i krzewy zagrażały bezpieczeństwu ludzi lub mienia czy obumarły bądź nie rokowały szansy na przeżycie z przyczyn niezależnych

[24] Termin wniesienia opłaty w poszczególnych decyzjach odroczono na okres trzech lat od dnia wydania zezwolenia (decyzje wydane do 27 sierpnia 2015 r.) bądź na okres trzech lat od dnia upływu określonego w zezwoleniach terminu dokonania nasadzeń zastępczych/przesadzenia drzew i krzewów (decyzje wydane od 28 sierpnia 2015 r.).

od posiadaczy nieruchomości. Rzadziej przyczyną odstąpienia od naliczenia opłaty było usuwanie drzew lub krzewów zagrażających bezpieczeństwu ruchu drogowego lub kolejowego oraz usuwanie drzew i krzewów w związku z przebudową dróg publicznych lub linii kolejowych. W przypadku zezwoleń wydawanych do 31 grudnia 2016 r. częstą podstawą nienaliczenia opłaty było usuwanie drzew i krzewów przez osoby fizyczne na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Wykres nr 1
Wysokość opłat za usunięcie drzew i krzewów nałożonych przez organy w wydanych zezwoleniach [tys. zł]



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Niski poziom kompensacji przyrodniczej usuwanych drzew i krzewów

W przypadku 5951 wydanych zezwoleń (35,5%), objęte kontrolą organy nałożyły obowiązek dokonania przesadzenia drzew i krzewów albo dokonania nasadzeń zastępczych. W decyzjach tych przewidziano nasadzenie łącznie 67 812 drzew i 52 511,8 m^2 krzewów oraz przesadzenie 1699 drzew i 289,9 m^2 krzewów, co odpowiadało 21,1% drzew i 39,6% powierzchni krzewów, planowanych do usunięcia na podstawie wszystkich wydanych zezwoleń. Najwyższy odsetek zezwoleń – 52,4%, w których nałożono obowiązek dokonania nasadzeń/przesadzeń, a także najwyższy poziom kompensacji przyrodniczej usuwanych drzew i krzewów – odpowiednio 99,0% i 118,0% – stwierdzono w zezwoleniach wydanych przez marszałków województw, a więc decyzjach dotyczących terenów nieruchomości gminnych w miastach na prawach powiatu. Organy gmin i starostowie obowiązek dokonania nasadzeń zastępczych lub przesadzeń drzew i krzewów nałożyli tylko w jednej czwartej wydanych zezwoleń. Sporadyczne nakłada-

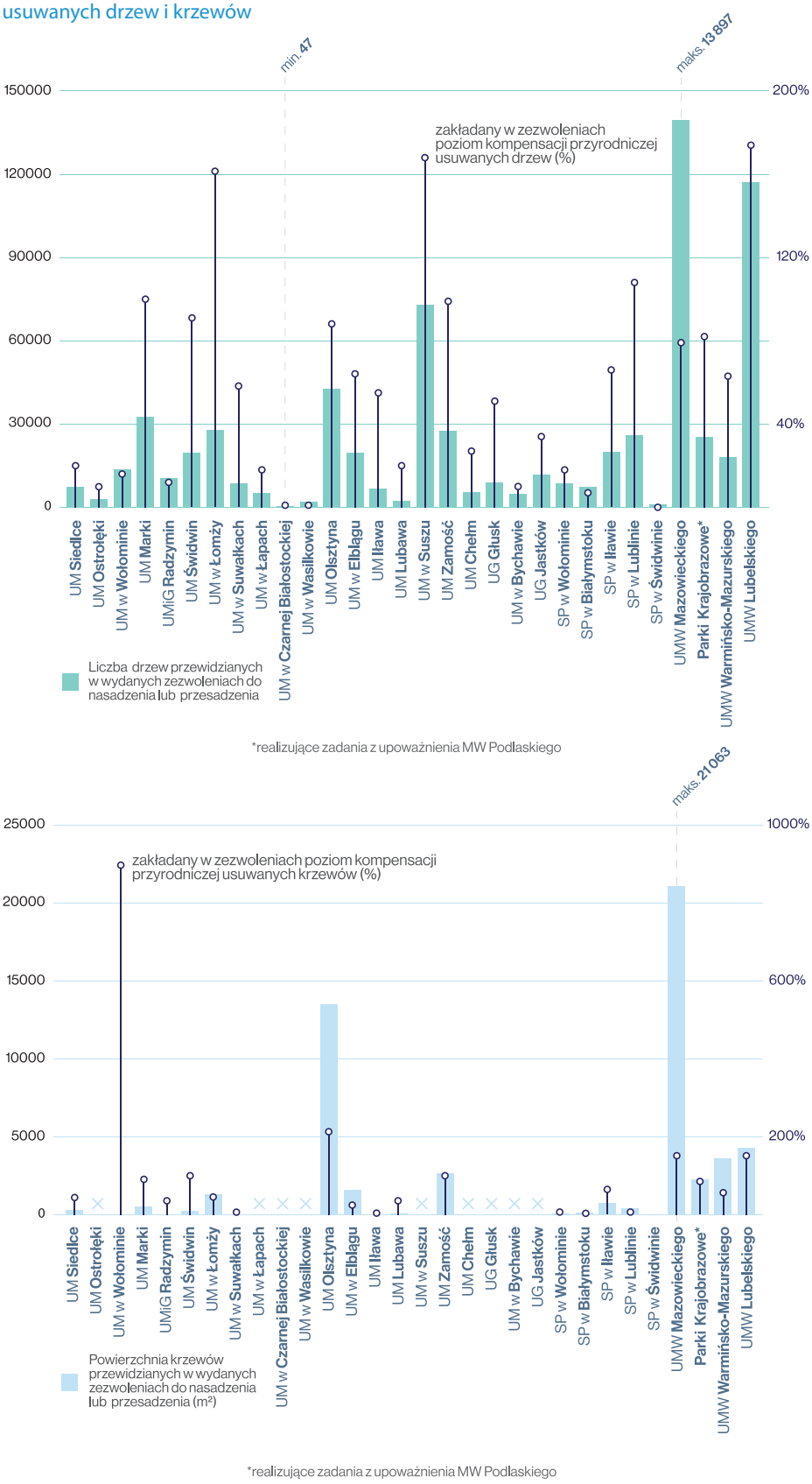
nie przez organy gmin obowiązku dokonania kompensacji przyrodniczej usuwanych drzew i krzewów potwierdziły również wyniki badania ankietowego. Wykazało ono, że w całym okresie objętym kontrolą, te organy nałożyły obowiązek wykonania nasadzeń/przesadzeń drzew i krzewów jedynie w przypadku 28,9% wydanych zezwoleń, niemniej w kolejnych latach tego okresu obserwowano wzrost udziału takich decyzji.

Poziom kompensacji przyrodniczej w gminach i powiatach był zdecydowanie niższy i wyniósł 37,3% dla drzew i 27,9% dla krzewów – w przypadku urzędów gmin oraz odpowiednio 3,0% i 3,8% – w przypadku starostw powiatowych. Podkreślić jednak należy, że w poszczególnych typach kontrolowanych jednostek zróżnicowanie w tym zakresie było bardzo duże. Najwyższy poziom kompensacji przyrodniczej drzew przewidziano w zezwoleniach wydanych przez Marszałka Województwa Lubelskiego, Starostę Powiatu Lubelskiego, Burmistrza Miasta Susz, Prezydenta Miasta Łomża i Burmistrza Miasta Marki, a najwyższy poziom kompensacji usuwanych krzewów w decyzjach Burmistrza Miasta Wołomin, Prezydenta Miasta Olsztyn oraz Marszałka Województwa Mazowieckiego i Marszałka Województwa Lubelskiego. W decyzjach tych organów liczba drzew i powierzchnia krzewów planowanych do nasadzenia bądź przesadzenia przewyższyła – w niektórych przypadkach wielokrotnie – liczbę drzew i powierzchnię krzewów planowanych do usunięcia.

W przypadku części objętych kontrolą organów poziom kompensacji przyrodniczej usuwanych drzew i krzewów był bardzo niski lub nie występował. Natomiast nałożenie obowiązku dokonania nasadzeń zastępczych lub przesadzenia drzew i krzewów wynikać powinno każdorazowo z analizy czynników, o których mowa w art. 83c ust. 4 i 5 uoop. Dokonując rozstrzygnięcia, organ winien umożliwić wyrównanie strat w zasobach przyrodniczych wynikających z wycinki drzew i krzewów. Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 uoop, jednym z obowiązków organów administracji publicznej jest dbałość o przyrodę będącą dziedzictwem i bogactwem narodowym, zapewnienie warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych dla ochrony przyrody, której jednym z celów jest ochrona walorów krajobrazowych, a także ochrona zieleni i zadrzewień w miastach i wsiach. Usuwanie w obrębie gminy kilku a nawet kilkudziesięciu tysięcy drzew i krzewów bez zapewnienia zastąpienia ich nasadzeniami nowych drzew lub krzewów może powodować naruszenie równowagi przyrodniczej na danym terenie oraz utratę walorów krajobrazowych. Należy mieć na uwadze, że planowane do usunięcia drzewa i krzewy mogą być miejscami postojowymi w trakcie migracji ptaków czy też istotną częścią korytarzy ekologicznych, łączących poszczególne obszary chronione, w tym obszary Natura 2000. Wraz z masową wycinką drzew i krzewów, stanowiących aleje i szpalery, przerywane są ciągi ekologiczne biegnące wzdłuż tych liniowych struktur przyrodniczych, co w konsekwencji prowadzi do zniszczenia siedlisk wielu cennych gatunków oraz niekorzystnych zmian w krajobrazie. Z tego względu istotne jest zapewnienie nasadzeń nowych drzew i krzewów, zwłaszcza na obszarach o niskim poziomie lesistości. Niezapewnienie przez organy właściwego poziomu kompensacji przyrodniczej usuwanych roślin świadczyć może o niewywiązaniu się organu z ustawowego obowiązku dbałości o przyrodę.

Wykres nr 2 i 3

Liczba drzew i krzewów przewidzianych do nasadzenia w zezwoleniach wydanych przez objęte kontrolą organy, a także wynikający z decyzji poziom kompensacji przyrodniczej usuwanych drzew i krzewów



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Badanie szczegółowe 392 spraw dotyczących wydania zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów, prowadzonych w latach 2015–2018 (do 15 maja 2018 r.) przez 30 objętych kontrolą organów wykazało[25], że postępowania prowadzone były z zachowaniem przepisów o właściwości rzeczowej i miejscowej organów.

Wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów mimo braku takiego wymogu

Objęte kontrolą organy wydawały zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów wyłącznie w przypadkach, gdy uzyskanie takiego zezwolenia było wymagane przepisami uoop. Jedynie w ośmiu zbadanych zezwoleniach (2,0%), ujęto drzewa i krzewy, które nie wymagały takiej decyzji. Nieprawidłowości stwierdzono w czterech skontrolowanych jednostkach. Były to dwa urzędy gmin – na 21 skontrolowanych (UG Głusk i UM w Bychawie) oraz dwa – na pięć skontrolowanych – starostwa powiatowe (SP w Lublinie i SP w Świdwinie).

Przykład

Burmistrz Miasta Bychawa w dwóch spośród 13 badanych spraw udzielił osobom fizycznym zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej, mimo iż w tych przypadkach wymagane było dokonanie zgłoszenia zamiaru usunięcia drzew (art. 83f ust. 4 uoop). Przyczyną wydania tych zezwoleń był fakt, iż przewidziane do usunięcia drzewa i krzewy zlokalizowane były na terenie Czerniejowskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu, co w ocenie Burmistrza Miasta stanowiło podstawę udzielenia zezwolenia. Zgodnie z wyjaśnieniami przedstawionymi w toku kontroli, osoby fizyczne były w tych przypadkach informowane o konieczności uzyskania zezwolenia, z pominięciem procedury zgłoszenia zamiaru usunięcia drzew.

Lokalizacja drzew na terenie obszaru chronionego krajobrazu[26], w myśl art. 83f ust. 14 pkt 1 lit. c uoop, może stanowić przesłankę wniesienia przez organ sprzeciwu do zgłoszenia zamiaru usunięcia drzew dokonanego przez osobę fizyczną w trybie art. 83f ust. 4 ustawy, co z kolei stanowi podstawę do wystąpienia przez osobę fizyczną z wnioskiem o wydanie zezwolenia (art. 83f ust. 16 uoop). Udzielenie przez organ zezwolenia na usunięcie drzew bez uprzedniego rozpatrzenia zgłoszenia stanowiło naruszenie art. 83f ust. 1 pkt 3a i ust. 4 uoop, a także art. 61a Kpa, zgodnie z którym organ winien był odmówić wszczęcia postępowania.

[25] 392 sprawy (2,0% spraw prowadzonych przez nw. organy w okresie objętym kontrolą):
- 284 spraw prowadzonych przez 21 wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, dotyczących usuwania drzew i krzewów z terenów nieruchomości innych niż gminne;
- 66 spraw prowadzonych przez pięciu starostów, dotyczących usuwania drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych;
- 42 spraw prowadzonych przez czterech marszałków województw, dotyczących usuwania drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych w miastach na prawach powiatu. W przypadku Województwa Podlaskiego badaniem szczegółowym, dotyczącym wydawania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów oraz kontroli realizacji warunków wynikających z wydanych decyzji oraz z obowiązujących przepisów prawa, objęto sprawy prowadzone przez Park Krajobrazowy Puszczy Knyszyńskiej im. prof. Witolda Sławińskiego w Supraślu, który z upoważnienia Marszałka Województwa Podlaskiego w latach 2016–2018 wydawał zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości miasta Białystok (miasto na prawach powiatu).

[26] Teren objęty formą ochrony przyrody, o której mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4 uoop.

Wydawanie zezwoleń na podstawie niekompletnych wniosków

W 70 sprawach z 392 objętych badaniem (17,9%), decyzje skontrolowanych organów, dotyczące usunięcia drzew i krzewów wydane zostały na podstawie wniosków, które nie spełniały wymagań określonych w uoop[27]. Takie nieprawidłowości stwierdzono w 14 jednostkach. Było to osiem urzędów gmin z 21 objętych kontrolą (38,1%)[28]; trzy starostwa powiatowe z pięciu (60%)[29] oraz dwa urzędy marszałkowskie[30]. Wydawanie decyzji na podstawie niekompletnych wniosków stwierdzono w urzędach gmin w 37 sprawach, w starostwach powiatowych – w 20 sprawach, a w urzędach marszałkowskich – w 13 sprawach. Stanowiło to odpowiednio 13,0%, 30,3% i 31,0% objętych badaniem postępowań, prowadzonych przez te organy.

Mimo że wnioski nie spełniały wymagań określonych w uoop, organy nie wzywały wnioskodawców do ich uzupełnienia lub wydawały decyzje mimo niedokonania przez wnioskodawców stosownego uzupełnienia dokumentów. Było to działaniem nieprawidłowym, naruszającym art. 64 § 2 Kpa, który stanowi że *jeżeli podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania*. Jak wynika z uzyskanych wyjaśnień, najczęstszą przyczyną tych nieprawidłowości było przeoczenie przez osoby analizujące wnioski merytorycznie.

Przykłady

Burmistrz Miasta Świdwin w dziesięciu spośród 13 spraw objętych badaniem szczegółowym wydał decyzje dotyczące usunięcia drzew i krzewów, mimo iż wnioski w tych sprawach nie zawierały: w trzech przypadkach – oświadczenia wnioskodawcy o posiadanym tytule prawnym władania nieruchomością, w jednym przypadku – zgody współwłaściciela na usunięcie drzew, w dwóch przypadkach – oznaczenia miejsca usunięcia drzew, w dziewięciu przypadkach – mapy albo projektu zagospodarowania działki lub terenu, określającego usytuowanie drzew lub krzewów w odniesieniu do granic nieruchomości oraz istniejących lub projektowanych obiektów budowlanych.

Burmistrz Miasta Czarna Białostocka w czterech z 17 zbadanych spraw wydał decyzje na podstawie wniosków, które nie zawierały: w dwóch przypadkach – terminu usunięcia drzew i krzewów, w dwóch przypadkach – zgody właściciela terenu na usunięcie drzew i krzewów objętych wnioskami.

Jedna decyzja z 13 objętych badaniem **Burmistrza Miasta Susz** wydana została, mimo iż do wniosku nie dołączono oświadczenia właściciela o posiadanym tytule prawnym władania nieruchomością.

W trzech jednostkach z 30 objętych kontrolą (10%), stwierdzono przypadki niewzywania przez organ wnioskodawców do skorygowania zakresu wniosku[31], w przypadkach gdy w toku oględzin ustalono, że liczba drzew i krze-

[27] Wymagania określone w art. 83 ust. 4 uoop (w brzmieniu obowiązującym do 27 sierpnia 2015 r.) i w art. 83b uoop.

[28] UM Siedlce, UM Świdwin, UM w Łomży, UM w Czarnej Białostockiej, UM w Suszu, UM w Bychawie, UG Głusk i UG Jastków.

[29] SP w Lublinie, SP w Białymstoku i SP w Świdwinie.

[30] UMW Mazowieckiego i UMW Lubelskiego.

[31] UM w Wołominie, UM w Wasilkowie i UM w Bychawie.

wów faktycznie przewidzianych do usunięcia różniła się od liczby drzew i krzewów objętych wnioskiem. Powodowało to istotne rozbieżności między złożonym wnioskiem, a wydaną decyzją.

Przykład

W jednej z 16 objętych badaniem decyzji **Burmistrz Miasta Wołomin** zezwoliła na usunięcie 64 drzew, pomimo że wnioskodawca wystąpił we wniosku o wydanie zezwolenia na 36 drzew. W kolejnej decyzji organ ten zezwolił na usunięcie 131 drzew, podczas gdy wnioskodawca wnioskował o usunięcie około 300 drzew. W żadnym z tych zezwoleń – zarówno w sentencji, jak i w uzasadnieniu – Burmistrz Miasta Wołomin nie odniosła się do rozbieżności między zakresem wydanych decyzji i treścią żądania strony.

Uzgadnianie usunięcia drzew i krzewów z innymi organami

W objętych kontrolą jednostkach prawidłowo wywiązywano się z obowiązku uzgodnienia usunięcia drzew i krzewów z innymi organami. W każdym z 45 zbadanych postępowań dotyczących usunięcia drzew z pasa drogowego dróg publicznych, organy udzielające zezwoleń przed wydaniem decyzji dokonały wymaganego uzgodnienia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, wypełniając tym samym obowiązek nałożony uoop[32].

Oględziny przewidzianych do usunięcia drzew i krzewów

Z ustaleń kontroli wynika, że objęte nią jednostki wywiązywały się z obowiązku dokonania oględzin przewidzianych do usunięcia drzew i krzewów[33], dokumentując fakt ich przeprowadzenia w protokołach. Nieprawidłowości dotyczące nieprzeprowadzenia oględzin lub niesporządzenia protokołów z ich przebiegu stwierdzono jedynie w czterech sprawach z 392 objętych badaniem (1,0%).

Przykłady

W **UM w Wołominie** w dokumentacji jednego postępowania z 16 objętych badaniem, znajdował się niewypełniony protokół oględzin, zawierający wyłącznie podpis wnioskodawcy. Może to świadczyć o tym, że oględziny nie zostały przeprowadzone.

W **UM w Suwałkach** w jednej sprawie z 13 objętych badaniem, pracownicy nie przeprowadzili oględzin drzewa, które zostało wykazane w złożonym przez wnioskodawcę uzupełnieniu do wniosku.

W **SP w Świdwinie** spośród 13 badanych spraw, w dwóch przypadkach oględziny nie zostały udokumentowane w formie protokołu. W jednej sprawie na wniosku o wydanie zezwolenia dokonano adnotacji, że w otoczeniu drzew nie stwierdzono chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów. W drugim przypadku brak było jakichkolwiek dokumentów potwierdzających przeprowadzenie oględzin.

Spośród 389 objętych badaniem protokołów oględzin 46 (11,8%) sporządzonych zostało nierzetelnie. Nieprawidłowości stwierdzono w dziewięciu jednostkach z 30 objętych kontrolą (30%), w tym ośmiu z 21 objętych kontrolą urzędach gmin[34] i w jednym starostwie powiatowym z pięciu (SP w Białymstoku).

[32] Obowiązek wynikający z art. 83 ust. 1 pkt 2a uoop (w brzmieniu obowiązującym do 27 sierpnia 2015 r.) i art. 83a ust. 2a uoop.

[33] Obowiązek wynikający z art. 83 ust. 2c uoop (w brzmieniu obowiązującym do 27 sierpnia 2015 r.) i art. 83c ust. 1 uoop.

[34] UM Siedlce, UM w Wołominie, UM Marki, UM w Suwałkach, UM Zamość, UM Chełm, UM w Łapach i UM w Czarnej Białostockiej.

W 17 zbadanych protokołach (4,4%), brak było informacji o występowaniu w obrębie drzew i krzewów gatunków chronionych, w związku z czym nie ma pewności czy organ dokonał takich ustaleń, wywiązując się z obowiązku wskazanego w przepisach uoop[35]. W 33 objętych badaniem protokołach oględzin (8,5%), pracownicy jednostek nie zawarli informacji potwierdzających przeprowadzenie w toku oględzin weryfikacji przedstawionych we wniosku danych, dotyczących gatunków i wymiarów drzew i krzewów, co uznać należy za działanie nierzetelne.

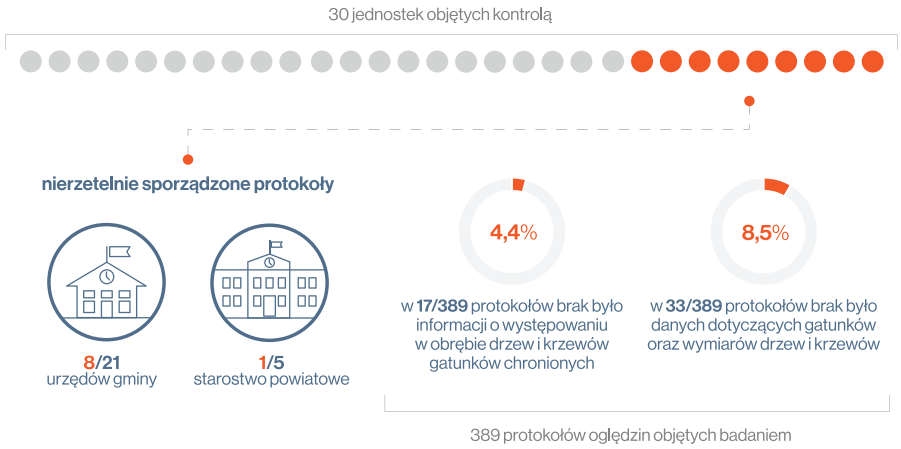
Przykłady

W **UM w Wołominie,** w pięciu protokołach oględzin z 16 objętych badaniem, nie wskazano czy w obrębie drzew i krzewów występowały gatunki chronione.

W **UM w Czarnej Białostockiej** żaden z 17 zbadanych protokołów oględzin nie zawierał informacji dotyczących gatunków drzew i krzewów objętych oględzinami ani wartości obwodu drzew na wysokości 130 cm. W czterech z tych protokołów nie było również informacji o występowaniu w obrębie zadrzewień gatunków chronionych.

Pracownicy **SP w Białymstoku,** w żadnym z 14 objętych badaniem protokołów oględzin nie zawarli informacji dotyczących gatunków oraz wymiarów wszystkich drzew i krzewów przewidzianych do usunięcia. W części z tych protokołów ujęto informacje dotyczące gatunków i wymiarów pojedynczych egzemplarzy drzew i krzewów.

Infografika nr 2
Nierzetelne dokumentowanie oględzin drzew i krzewów objętych wnioskami



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W dwóch objętych kontrolą jednostkach stwierdzono również nieprawidłowości dotyczące zawiadamiania wnioskodawców o planowanych oględzinach. **Burmistrz Miasta Świdwin** w żadnej z 13 objętych badaniem spraw nie powiadomił stron postępowania o planowanym terminie prowadzenia oględzin, co stanowiło naruszenia art. 79 § 1 Kpa. W **UMW Mazowieckiego** niewywiązanie się organu z tego obowiązku stwierdzono w jednej z 15 zbadanych spraw. W pięciu kolejnych sprawach organ zbyt późno skierował zawiadomienia do stron postępowania, w wyniku czego informacje o planowanych oględzinach otrzymały po terminie wskazanym w Kpa.

[35] Obowiązek wynikający z art. 83 ust. 2c uoop (w brzmieniu obowiązującym do 27 sierpnia 2015r.) i art. 83c ust. 1 uoop.

Dobra praktyka

W 16 jednostkach z 30 objętych kontrolą (53,3%), podczas prowadzonych oględzin pracownicy organu wykonywali zdjęcia drzew i krzewów, co uznać należy za dobrą praktykę. Mimo braku wymogu prawnego, udokumentowanie oględzin materiałem zdjęciowym umożliwia weryfikację i potwierdzenie zawartych w protokole danych dotyczących stanu przeznaczonych do usunięcia roślin i stanowi tym samym materiał dowodowy.

Prowadzenie postępowań w terminach wynikających z Kpa

Kontrolowane organy wydawały decyzje w terminach wynikających z art. 35 § 3 i 5 Kpa, tj. nie później niż w ciągu miesiąca, a w sprawach szczególnie skomplikowanych – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. W przypadku braku możliwości załatwienia sprawy w ustawowych terminach, kontrolowane organy zawiadamiały o tym fakcie strony postępowania, zgodnie z art. 36 § 1 Kpa, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. Nieprawidłowości dotyczące stosowania tych przepisów stwierdzono jedynie w pięciu postępowaniach z 392 objętych badaniem (1,3%), dotyczących wydania zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów, w trzech jednostkach kontrolowanych[36].

Zdjęcie nr 1
Wycinka drzew

Źródło: Fotolia.

Wydawanie zezwoleń bez wszystkich wymaganych elementów lub w inny sposób naruszających przepisy uoop

W 61 decyzjach z 392 objętych badaniem (15,6%), dotyczących usunięcia drzew i krzewów, organy nie zawarły wszystkich elementów wymaganych przepisami uoop[37]. Przypadki wydawania niekompletnych decyzji stwierdzono w 13 jednostkach z 30 objętych kontrolą (43,3%), w tym

[36] UM Marki, UM Olsztyna oraz SP w Lublinie.

[37] Wymagania określone w art. 84 ust. 3 uoop (w brzmieniu obowiązującym do 27 sierpnia 2015 r.) i w art. 83d ust. 1–4 uoop.

w 10 urzędach gmin z 21 skontrolowanych[38], w dwóch starostwach powiatowych z pięciu skontrolowanych (SP w Lublinie i SP w Świdwinie) i jednym urzędzie marszałkowskim (UMW Mazowieckiego). W urzędach gmin nieprawidłowości stwierdzono w 44 sprawach, w starostwach powiatowych w 12 sprawach, a w urzędach marszałkowskich w pięciu sprawach, co stanowiło odpowiednio 15,5%, 18,2% i 11,9% objętych badaniem postępowań prowadzonych przez te organy.

Braki w wydawanych zezwoleniach dotyczyły najczęściej niewskazania pełnej nazwy gatunkowej drzew i krzewów przewidzianych do usunięcia oraz drzew i krzewów przewidzianych do nasadzenia[39]. Wystąpiły również przypadki nieokreślenia w decyzjach terminu usunięcia drzew i krzewów, terminu poinformowania organu o dokonaniu nasadzeń zastępczych oraz obwodu drzew przewidzianych do usunięcia bądź nasadzenia.

Przykłady

Burmistrz Miasta Świdwin, w trzech zezwoleniach z 13 objętych badaniem, podał jedynie nazwy rodzajowe drzew (świerk, jodła), pomimo że zgodnie z art. 83d ust. 1 pkt 3 uoop zezwolenie na usunięcie drzewa określać powinno nazwę gatunku tego drzewa. W dwóch innych zezwoleniach organ nie określił obwodów pni drzew mierzonych na wysokości 130 cm, wskazując jedynie najmniejszy i największy obwód tych drzew, co stanowiło naruszenie art. 83d ust. 1 pkt 4 uoop. W żadnym z objętych badaniem zezwoleń Burmistrz Miasta nie określił terminu przedłożenia organowi informacji o wykonaniu nasadzeń zastępczych, mimo iż w decyzjach tych nałożono obowiązek ich dokonania. Stanowiło to naruszenie art. 83d ust. 2 pkt 6 uoop.

Starosta Powiatu Świdwińskiego, w siedmiu zezwoleniach z 13 zbadanych, nie określił terminu usunięcia drzew i krzewów, co stanowiło naruszenie art. 84 ust. 3 uoop (w brzmieniu obowiązującym do 27 sierpnia 2015 r.) oraz art. 83d ust. 1 pkt 7 uoop.

Poza wydawaniem zezwoleń, w których brakowało wszystkich wymaganych przepisami elementów, NIK stwierdziła również przypadki udzielania zezwoleń z naruszeniem innych przepisów ustawy. Przypadki te miały jednak charakter incydentalny.

Przykłady

Burmistrz Miasta Czarna Białostocka, w dwóch sprawach z 17 objętych badaniem, wprowadził zmiany w wydanych zezwoleniach, polegające w każdym przypadku na bezprawnym odroczeniu terminu uiszczenia opłaty.

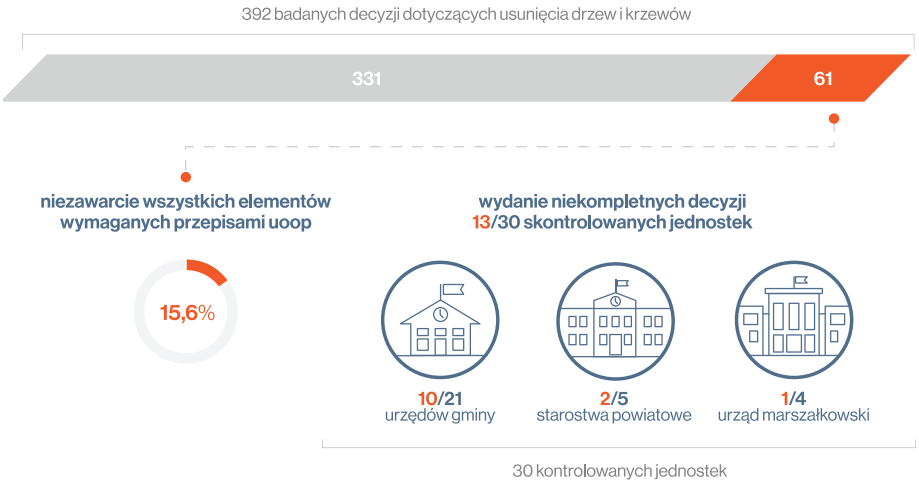
Starosta Powiatu Białostockiego, w dwóch zezwoleniach z 14 objętych badaniem, odroczył termin uiszczenia opłaty za usunięcie drzew na okres trzech lat od wydania zezwolenia zamiast od dnia upływu terminu wskazanego w zezwoleniu na dokonanie nasadzeń zastępczych, co było niezgodne z art. 84 ust. 3 uoop.

Burmistrz Miasta Marki, w dwóch z 289 wydanych zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów, przewidziane do nasadzenia krzewy określił w sztukach, a nie w metrach kwadratowych, co stanowiło naruszenie art. 83d ust. 2 pkt 2 uoop.

[38] UM w Wołominie, UM Marki, UMiG Radzymin, UM Świdwin, UM w Łomży, UM w Łapach, UM w Czarnej Białostockiej, UM w Bychawie, UG Głusk i UG Jastków.

[39] W decyzjach ograniczano się do wskazania nazwy rodzajowej (np. dąb) zamiast nazwy gatunkowej (np. dąb szypułkowy).

Infografika nr 3
Wydawanie zezwoleń bez elementów wskazanych w uoop



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Dobra praktyka

W dziewięciu objętych kontrolą jednostkach (**UM Siedlce, UM Marki, UM w** Łapach, **UM w Wasilkowie, UM w Elblągu, UM Iława, UM Lubawa, UM w Bychawie oraz SP w Lublinie**) w przypadku ustalania w zezwoleniach odległego terminu usunięcia drzew i krzewów, w takich decyzjach organy nakładały dodatkowe warunki, mające na celu ograniczenie możliwości wystąpienia szkód w środowisku, wynikających z możliwości zasiedlenia przeznaczonych do usunięcia drzew i krzewów przez gatunki chronione (np. chronione gatunki ptaków). Część spośród tych jednostek, ustalając w wydawanych zezwoleniach termin usunięcia drzew i krzewów, wyłączała z niego tzw. „okres lęgowy" ptaków[40]. W zezwoleniach innych jednostek pouczano adresatów decyzji o konieczności wstrzymania wycinki w przypadku stwierdzenia występowania w obrębie zadrzewień gatunków chronionych. Mając na uwadze, że adresaci decyzji zwykle nie mają specjalistycznej wiedzy, która pozwala rozpoznawać chronione gatunki, trudno ocenić skuteczność tego rodzaju warunku. Niemniej, NIK pozytywnie ocenia podjęcie przez organy działań mających na celu ograniczenie możliwości wystąpienia szkód w środowisku przyrodniczym.

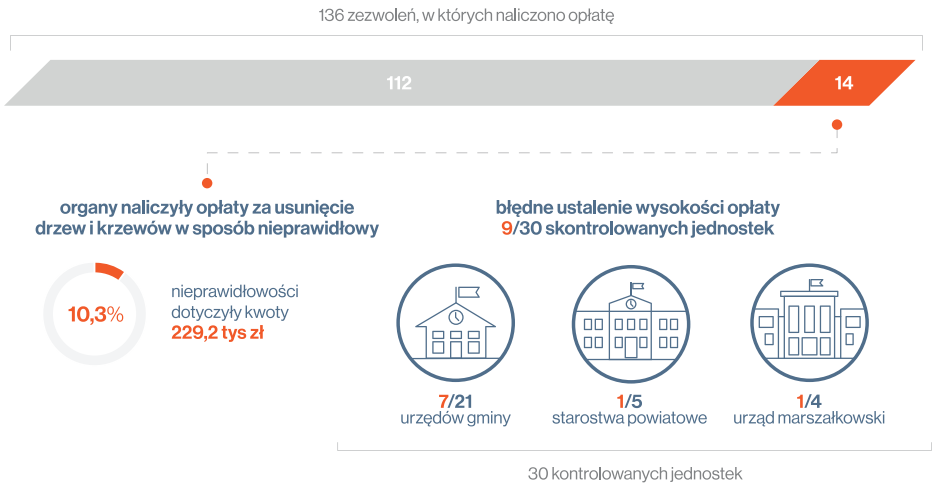
Nieprawidłowe naliczanie w zezwoleniach opłat za usunięcie drzew i krzewów

W 14 decyzjach spośród 136 objętych badaniem (10,3%), w których organy naliczyły opłaty za usunięcie drzew i krzewów, zrobiono to nieprawidłowo. Przypadki błędnego ustalenia wysokości opłaty stwierdzono łącznie w dziewięciu jednostkach z 30 skontrolowanych (30%), w tym w siedmiu urzędach gmin z 21 skontrolowanych[41], w jednym starostwie powiatowym z pięciu (SP w Lublinie) i w jednym urzędzie marszałkowskim (UMW Mazowieckiego). Nieprawidłowości dotyczyły ogółem kwoty 229,2 tys. zł. Według kierowników kontrolowanych jednostek błędne naliczanie opłat wynikało przeważnie z przeoczenia, a także częstych zmian przepisów regulujących kwestie naliczania opłaty.

[40] Okres od 1 marca do 15 października, tj. okres w którym wiele gatunków ptaków dobiera się w pary, składa jaja i wychowuje młode.

[41] UM Siedlce, UM Ostrołęki, UM w Suwałkach, UM w Łapach, UM w Wasilkowie, UG Głusk i UM w Bychawie.

Infografika nr 4
Nieprawidłowości w naliczaniu opłat za usunięcie drzew i krzewów



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Przykłady

Prezydent Miasta Ostrołęki w jednym zezwoleniu na usunięcie drzew i krzewów z 13 objętych badaniem, źle ustalił wysokość opłaty za usunięcie czterech drzew, przyjmując błędną stawkę, co spowodowało zawyżenie ustalonej opłaty o 171 550 zł.

Prezydent Miasta Suwałki w trzech zezwoleniach z 13 objętych analizą, nieprawidłowo naliczył opłaty. W dwóch przypadkach, z powodu zastosowania złych stawek określonych w przepisach, wysokość opłat została zaniżona odpowiednio o 1770 zł i 790 zł, zaś w kolejnej zawyżona o 5580,96 zł.

Starosta Powiatu Lubelskiego nieprawidłowo naliczył opłatę w dwóch zezwoleniach z 13 objętych badaniem. W jednej decyzji spowodowało to zaniżenie opłaty o 321 zł, a w drugiej – naliczono opłatę w wysokości 16 017,50 zł za usunięcie drzew, które takiej decyzji nie wymagały.

Odstępowanie od nałożenia opłaty za usunięcie drzew i krzewów w trybie art. 86 uoop

W objętych kontrolą jednostkach prawidłowo stosowano przepisy dotyczące przypadków, w których nie nalicza się opłaty za usunięcie drzew i krzewów. Jedynie w pięciu spośród 307 objętych badaniem szczegółowym spraw (1,6%), w których organy odstąpiły od naliczenia opłaty za wszystkie bądź część drzew i krzewów objętych zezwoleniami[42], stwierdzono brak podstaw prawnych czy wystarczającego uzasadnienia do odstąpienia od takich naliczeń. Nieprawidłowości stwierdzono w trzech jednostkach z 30 objętych kontrolą (10%)[43]. W pozostałych przypadkach, przesłanki upoważniające do odstąpienia od naliczenia opłaty, zawarte w art. 86 ust. 1 uoop, potwierdzane były każdorazowo przez pracowników organów w toku prowadzonych oględzin bądź na podstawie zgromadzonej dokumentacji, stosownie udokumentowane, a następnie wskazane w uzasadnieniach wydanych decyzji.

[42] Ze względu na powszechność zjawiska odstąpienia od naliczenia opłaty wielkość próby w tym zakresie zwiększono względem próby podstawowej.

[43] UM Marki, UM w Łapach i UMW Warmińsko-Mazurskiego.

Brak informacji o wnioskach i zezwoleniach w publicznie dostępnym wykazie danych o dokumentach

Jedynie w sześciu jednostkach z 30 objętych kontrolą (20%)[44], prawidłowo wywiązywano się z obowiązku wprowadzania informacji o złożonych wnioskach i wydanych zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów do publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach, zawierających informacje o środowisku i jego ochronie[45]. W pozostałych 24 jednostkach, w tym: w 16 urzędach gmin z 21 skontrolowanych (76,2%), czterech starostwach powiatowych z pięciu objętych kontrolą (80%) oraz trzech urzędach marszałkowskich i Parku Krajobrazowym Puszczy Knyszyńskiej im. prof. Witolda Sławińskiego w Supraślu[46] informacje dotyczące wszystkich bądź części zbadanych wniosków oraz decyzji nie były wprowadzane do wykazu lub były wprowadzane ze znaczną – kilkumiesięczną a nawet kilkuletnią – zwłoką, w wielu przypadkach dopiero w toku kontroli NIK. Zgodnie z wyjaśnieniami, przedstawionymi przez kierowników jednostek, nieprawidłowości wynikały ze zbyt dużej liczby obowiązków pracowników realizujących te zadania oraz problemów technicznych, związanych z funkcjonowaniem wykazów.

Przykłady

W **UM w Bychawie** spośród 13 objętych badaniem spraw, w dwóch przypadkach wnioski oraz zezwolenia nie zostały wprowadzone do publicznie dostępnego wykazu danych. Informacje o 11 wnioskach, spośród 13 zbadanych oraz o 10 decyzjach, spośród 13 skontrolowanych – zostały zamieszczone w wykazie dopiero po upływie od 42 do 250 dni od dnia wpływu wniosku do urzędu lub od dnia wydania decyzji.

W **UMW Lubelskiego** spośród dziewięciu spraw objętych badaniem szczegółowym, w pięciu przypadkach dane dotyczące wniosków były wprowadzane do publicznie dostępnego wykazu po upływie odpowiednio: 41, 55, 382, 460 a nawet 658 dni od daty ich wpływu do urzędu. Informacje dotyczące zezwoleń w trzech przypadkach zostały wprowadzone odpowiednio po 115, 429 i 563 dniach od dnia ich wydania.

W **UM Ostrołęki, UM w Suszu** oraz w **SP w Iławie, SP w Lublinie i SP w** Świdwinie**,** w publicznie dostępnym wykazie dokumentów zawierających informacje o środowisku nie zamieszczono informacji o żadnym z objętych badaniem dokumentów. W **UM Marki, UMiG Radzymin** dane o objętych badaniem wnioskach i zezwoleniach wprowadzone zostały do wykazu dopiero podczas kontroli NIK.

Mając na uwadze, że termin publikacji tych danych w znacznej mierze decyduje o ich użyteczności dla społeczeństwa, ustawodawca w art. 21 ust. 4 ustawy *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*[47] nałożył na organ obowiązek zamieszczania informacji w wykazie

[44] UM w Łomży, UM w Elblągu, UM Iława, UM Lubawa, UM Chełm oraz SP w Wołominie.

[45] Obowiązek wynikający z art. 21 ust. 1 i 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 środowisko (Dz. U. z 2017 r. poz. 1405, ze zm.).

[46] Dotyczy to wszystkich objętych kontrolą jednostek właściwych w sprawach wydawania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych w miastach na prawach powiatu.

[47] Przepis obowiązujący od 1 stycznia 2017 r.

w terminie 14 dni od dnia ich wytworzenia (decyzje) lub wpływu do organu (wnioski). Niezamieszczanie lub zamieszczanie informacji z kilkumiesięcznym lub nawet kilkuletnim opóźnieniem było działaniem nieprawidłowym i ograniczało przydatność tego wykazu.

5.2.2. Kontrola realizacji warunków wynikających z wydanych decyzji oraz z obowiązujących przepisów prawa

Egzekwowanie wniesienia opłaty za usunięcie drzew i krzewów

Opłaty za usunięcie drzew i krzewów uiszczane były z reguły w wymaganej wysokości i zgodnie z terminem wynikającym z zapisu ustawy (art. 87 ust. 3 uoop), czyli 14 dni od dnia, w którym decyzje ustalające wysokość opłat stały się ostateczne. W przypadkach niewniesienia opłaty w wyznaczonym terminie, objęte kontrolą organy prawidłowo egzekwowały ten obowiązek, naliczając odsetki za nieterminowe uiszczenie opłaty. Takie nieprawidłowości stwierdzono jedynie w dwóch (6,7%) objętych kontrolą jednostkach (UM Zamość, SP w Białymstoku).

Brak monitoringu przestrzegania terminów usunięcia drzew i krzewów

W zdecydowanej większości, bo aż w 26 jednostkach z 30 skontrolowanych (86,7%), nie monitorowano przestrzegania określonego w decyzjach, terminu usunięcia drzew i krzewów. W pozostałych czterech jednostkach, w tym dwóch urzędach gmin oraz dwóch starostwach powiatowych, prowadzono monitoring w ograniczonym zakresie, w większości przypadków nie dokumentując jego wyników.

Przykład

W **UM w Elblągu** w części wydawanych zezwoleń zobowiązywano adresatów decyzji do przedłożenia organowi pisemnej informacji o faktycznym terminie usunięcia objętych zezwoleniem drzew i krzewów, co umożliwiło pracownikom jednostki prowadzenie bieżącej kontroli wywiązywania się z nałożonego warunku. Jest to przykład dobrego działania. Wyniki kontroli wykazały jednak, że monitoring przestrzegania terminu usunięcia drzew i krzewów nie był prowadzony w przypadku wszystkich spraw realizowanych przez tę jednostkę – brak takiej kontroli stwierdzono w czterech sprawach z ośmiu objętych badaniem.

Nieprowadzenie przez organy kontroli przestrzegania warunków wydanych zezwoleń stanowiło naruszenie art. 83f ust. 20 uoop, zgodnie z którym wójt, burmistrz lub prezydent miasta, a w odniesieniu do terenów nieruchomości gminnych odpowiednio starosta i marszałek województwa, sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie terenów zieleni i zadrzewień[48]. Nieprowadzenie takiego monitoringu było niezgodne z art. 379 ust. 1 ustawy Poś, w myśl którego marszałek województwa, starosta oraz wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów. Zauważyć należy, że przepisy uoop stanowią podstawę wydawania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów, zatem zawarte w art. 83f ust. 20 uoop i art. 379 ust. 1 ustawy Poś zobowiązanie organu do prowadzenia kontroli stosowania przepisów, obejmuje również obowiązek sprawowania kontroli przestrzegania warunków wydanych zezwoleń.

[48] Przepis obowiązujący od 17 czerwca 2017 r. Do kontroli stosuje się odpowiednio art. 379 i art. 380 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2018 r. poz. 799, ze zm.) – dalej: „ustawa Poś.

Konsekwencją nieprzestrzegania wskazanego w zezwoleniach terminu usunięcia drzew i krzewów winno być nałożenie administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzew i krzewów bez wymaganego zezwolenia (art. 88 i 89 uoop). Brak kontroli przestrzegania warunków wydanych zezwoleń uniemożliwia organowi podjęcie działań, których obowiązek wynika bezpośrednio ze wskazanych przepisów prawa.

Brak monitoringu wywiązywania się z obowiązku dokonania nasadzeń zastępczych/ przesadzenia drzew i krzewów

W przypadkach, gdy wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów uzależnione było od dokonania nasadzeń zastępczych lub przesadzenia drzew i krzewów, organy z reguły nakładały w wydawanych decyzjach obowiązek poinformowania organu o dokonanej kompensacji przyrodniczej, wskazując jednocześnie termin przekazania takiej informacji. W dwóch (6,7%) objętych kontrolą jednostkach (UM Świdwin i SP w Świdwinie), organy nie nałożyły takiego obowiązku, co stanowiło naruszenie art. 83d ust. 2 pkt 6 uoop. W konsekwencji organy te nie miały informacji o wywiązaniu się z warunku dokonania kompensacji przyrodniczej usuwanych drzew i krzewów, wynikającego z wydanych zezwoleń.

Pozostałe jednostki w większości przypadków otrzymywały informacje o wykonanych nasadzeniach zastępczych w terminach określonych w wydanych zezwoleniach. Z ustaleń kontroli wynika jednak, że w przypadku nieotrzymania takich informacji, wiele organów nie podejmowało działań mających na celu wyegzekwowanie realizacji tego obowiązku oraz ustalenie czy nasadzenia zostały faktycznie wykonane zgodnie z warunkami decyzji. Takie zaniechanie stwierdzono w 12 skontrolowanych jednostkach (40%), w tym w siedmiu urzędach gmin z 21 skontrolowanych[49], w czterech starostwach powiatowych z pięciu objętych kontrolą[50] oraz w jednym urzędzie marszałkowskim (UMW Mazowieckiego).

Przykłady

Burmistrz Miasta Wołomin w trzech zezwoleniach z 16 objętych badaniem, odroczyła termin uiszczenia opłaty za usunięcie drzew i krzewów, pod warunkiem dokonania nasadzeń zastępczych w terminie do 31 grudnia 2016 r. oraz poinformowania organu o dokonaniu nasadzeń zastępczych w terminie 14 dni od ich dokonania. W żadnym z tych przypadków adresaci decyzji nie wywiązali się z obowiązku poinformowania organu o dokonanych nasadzeniach. Pracownicy urzędu uzyskali te informacje dopiero 9 lipca 2018 r., w trakcie kontroli NIK.

W **UM w Bychawie** spośród pięciu objętych badaniem spraw, w których uzależniono zgodę na usunięcie drzew od dokonania nasadzeń zastępczych, jedynie w dwóch przypadkach terminowo poinformowano organ o dokonaniu nasadzeń. W dwóch sprawach adresaci decyzji nie przedłożyli takich informacji, a w jednej sprawie informację przedłożono organowi dopiero po dwóch miesiącach od określonego w zezwoleniu terminu dokonania nasadzeń. Zgodnie z wyjaśnieniami Burmistrza Miasta monitoring przestrzegania przez wnioskodawców określonego w zezwoleniu terminu usunięcia drzew i krzewów nie był prowadzony systematycznie z uwagi na wykonywanie przez pracowników innych obowiązków służbowych.

[49] UM Ostrołęki, UM w Wołominie, UM Marki, UM w Łapach, UM w Bychawie, UM w Suwałkach i UM w Elblągu.

[50] SP w Wołominie, SP w Białymstoku, SP w Iławie i SP w Lublinie.

W przypadku niewywiązania się z nałożonych w zezwoleniach obowiązków, w tym obowiązku poinformowania organu o dokonaniu nasadzeń zastępczych, organ winien sprawdzić czy podmiot dokonał nasadzeń zgodnie z warunkami decyzji. Zaniechanie takich działań stanowiło naruszenie art. 83f ust. 20 uoop i art. 379 ust. 1 ustawy Poś.

W przypadku niedokonania wymaganych nasadzeń, organ zobowiązany jest wydać decyzję o przeliczeniu odroczonej wcześniej opłaty za usunięcie drzew i krzewów (art. 84 ust. 7 uoop) lub podjąć działania egzekucyjne, przewidziane w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[51] (art. 86 ust. 3 uoop). Niewyegzekwowanie informacji o wykonaniu nasadzeń, bądź nie, albo nienałożenie takiego obowiązku w zezwoleniu uniemożliwia podjęcie działań wynikających z przytoczonych wyżej przepisów prawa.

Dobra praktyka

W ośmiu jednostkach z 30 skontrolowanych, w tym siedmiu urzędach gmin (**UM w Łomży, UM w Łapach, UM w Czarnej Białostockiej, UM w Elblągu, UM Chełm, UG Głusk i UG Jastków**) i jednym urzędzie marszałkowskim (**UMW Warmińsko-Mazurskiego**), poza weryfikowaniem przesyłanych informacji o nasadzeniach zastępczych, dokonywano również oględzin miejsc nasadzeń w celu potwierdzenia zgodności ich realizacji z warunkami decyzji.

Brak kontroli zachowania żywotności nasadzonych/ przesadzonych drzew i krzewów

W siedmiu urzędach gmin i starostw powiatowych z 26 objętych kontrolą (26,9%)[52], nie prowadzono kontroli zachowania żywotności nasadzonych oraz przesadzonych drzew i krzewów po upływie trzech lat od ich nasadzenia/przesadzenia. W efekcie w jednostkach tych nie realizowano obowiązku umorzenia bądź przeliczenia opłaty za usunięcie drzew i krzewów, której termin uiszczenia odroczony został przez organ na okres trzech lat w związku z nałożeniem w zezwoleniu obowiązku dokonania kompensacji przyrodniczej, bądź ponownego nałożenia obowiązku dokonania nasadzeń zastępczych. Stanowiło to naruszenie art. 84 ust. 5 i 5a uoop (w brzmieniu obowiązującym do 27 sierpnia 2015 r.) i art. 84 ust. 4, 5, 6 i 8 oraz art. 86 ust. 2 uoop.

Oględziny mające na celu ustalenie czy nasadzone lub przesadzone drzewa i krzewy zachowały żywotność, prowadzone były przez pracowników jednostek kontrolowanych przeważnie w terminie od kilku dni do kilku tygodni po upływie trzech lat od dokonania nasadzeń/przesadzeń drzew i krzewów. W dwóch jednostkach (UM w Łapach i UM Zamość) we wszystkich lub części zbadanych spraw oględziny przeprowadzone zostały jednak dopiero po upływie 6–9 miesięcy.

Kontrola zachowania żywotności nasadzonych/przesadzonych drzew i krzewów powinna być prowadzona niezwłocznie po upływie trzech lat od daty wykonania nasadzeń zastępczych[53] lub po trzech latach od wyzna-

[51] W przypadku, gdy w zezwoleniu nie naliczono opłaty.

[52] UM Siedlce, UM Świdwin, UM w Suwałkach i UM w Bychawie, SP w Białymstoku, SP w Lublinie i SP w Świdwinie.

[53] Według stanu prawnego obowiązującego do 27 sierpnia 2015 r.

czonego w zezwoleniu terminu wykonania nasadzeń zastępczych[54], który stanowi jednocześnie termin odroczenia opłaty za usunięcie drzew i krzewów. Przeprowadzenie oględzin kilka miesięcy po upływie okresu, na który odroczono uiszczenie opłaty, uniemożliwi np. dochodzenie należności z tego tytułu. W przypadku stwierdzenia w toku oględzin, że drzewa i krzewy utraciły żywotność, nie będzie możliwe ustalenie czy roślina obumarła przed upływem trzech lat od posadzenia, czy w późniejszym czasie. Nie będzie zatem wiadomo czy adresat decyzji powinien wnieść naliczoną opłatę, czy też powinna zostać umorzona.

Kompetencje dotyczące usuwania drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych w miastach na prawach powiatu marszałkowie województw uzyskali dopiero 1 stycznia 2016 r., zatem do dnia zakończenia kontroli NIK nie kontrolowali zachowania żywotności drzew i krzewów, których obowiązek nasadzenia lub przesadzenia wynikał z wydanych przez nich zezwoleń.

Kontrola wywiązywania się z warunków nałożonych w zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów z terenów gminnych w miastach na prawach powiatu, wydanych do 31 grudnia 2015 r.

Należy zwrócić uwagę na kwestię prowadzenia kontroli wywiązywania się z warunków nałożonych w zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych w miastach na prawach powiatu, wydanych przez organy do 31 grudnia 2015 r. Według stanu prawnego, obowiązującego do końca 2015 r., zadania dotyczące usuwania drzew i krzewów w odniesieniu do nieruchomości będących własnością gminy pozostawały w kompetencji starostów[55]. Jak wykazała kontrola NIK, w przypadku miast na prawach powiatu, w których prezydent miasta pełnił funkcję zarówno organu wykonawczego gminy, jak i starosty, zadania związane z usuwaniem drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych realizowały organy wyznaczone przez samorządowe kolegia odwoławcze lub – nieprawidłowo – prezydenci tych miast. Od 1 stycznia 2016 r. kompetencje dotyczące usuwania drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych w miastach na prawach powiatu powierzono marszałkom województw.

W ustawie, która wprowadziła zmiany w kompetencjach organów[56], prawodawca nie zawarł przepisów przejściowych wskazujących, który organ od 1 stycznia 2016 r. winien prowadzić kontrolę wywiązywania się z warunków nałożonych w zezwoleniach, kontrolować zachowanie żywotności nasadzonych/przesadzonych drzew i krzewów oraz wydawać decyzje umarzające lub przeliczające opłatę, w odniesieniu do zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych w miastach na prawach powiatu, wydanych do 31 grudnia 2015 r. W ustawie nie uregulowano również kwestii postępowania z dokumentacją spraw zakończonych wydaniem decyzji przed 1 stycznia 2016 r.

Wyniki kontroli wskazują na różną praktykę organów w tym względzie. W dwóch województwach taką kontrolę oraz wydawanie decyzji przeliczających/umarzających opłaty realizowali marszałkowie województw (po wystąpieniu marszałków województw do organów, które wydawały

[54] Według stanu prawnego obowiązującego od 28 sierpnia 2015 r.

[55] Z wyjątkiem nieruchomości będących w użytkowaniu wieczystym innego podmiotu.

[56] Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 1045, ze zm.).

zezwolenia o przekazanie stosownej dokumentacji)[57], w jednym kontrole nie były prowadzone i w efekcie nie było tam jakiegokolwiek nadzoru nad realizacją warunków wynikających z zezwoleń.

Przykłady

Marszałek Województwa Mazowieckiego w grudniu 2015 r. zwrócił się do Prezydentów Miast: Siedlce, Ostrołęka, Radom i Płock, a w lutym 2017 r. do Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy o przekazanie akt spraw, w których zachodziła konieczność kontroli realizacji warunków zawartych w wydanych zezwoleniach, w tym w szczególności kontroli dokonania nasadzeń zastępczych i zachowania ich żywotności. Do dnia zakończenia kontroli w UMW Mazowieckiego przeprowadzono weryfikację 390 takich decyzji.

Dyrektor Parku Krajobrazowego Puszczy Knyszyńskiej im. prof. Witolda Sławińskiego **w Supraślu**, realizująca z upoważnienia Marszałka Województwa Podlaskiego zadania dotyczące usuwania drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych miasta Białystok, zwróciła się do Starosty Powiatu Białostockiego (pisma z 1 lutego oraz 12 kwietnia 2018 r.) o przekazanie dokumentacji spraw prowadzonych przez ten organ do końca 2015 r. Porozumienie o przekazaniu akt tych spraw zawarte zostało między Dyrektor Parku a Starostą Powiatu Białostockiego 24 sierpnia 2018 r.

Marszałek Województwa Lubelskiego nie otrzymał ani nie występował do starostów, ani do prezydentów miast o przekazanie dokumentacji dotyczącej zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych w miastach na prawach powiatu, wydanych przez te organy w latach 2013–2015.

W ustawie z dnia 25 czerwca 2015 r. *o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw* ustawodawca nie pozostawił kompetencji w tym zakresie organowi, który wydał zezwolenie. W związku z tym, biorąc pod uwagę racjonalność ustawodawcy i treść przepisów wprowadzających zmiany kompetencji organów, powinna być zastosowana zasada bezpośredniego działania nowego prawa. W przypadku miast na prawach powiatu, w których prezydent miasta pełni funkcję starosty, uprawnienia do wydawania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów ma jedynie marszałek województwa. Tym samym, po 1 stycznia 2016 r. dokumentacja prowadzonych wcześniej postępowań powinna zostać przekazana marszałkowi województwa. Organ powinien był przekazać ją bez zbędnej zwłoki, a w przypadku nieprzekazania – marszałek województwa miał prawo wystąpić o jej wydanie.

W związku z tym, aby wyeliminować wątpliwości organów co do ich kompetencji i tym samym przypadki braku jakiejkolwiek kontroli nad realizacją warunków wydanych zezwoleń, zasadne jest uregulowanie kwestii kompetencji organów w tym zakresie, a także określenie zasad postępowania z dokumentacją dotyczącą zezwoleń wydanych do 31 grudnia 2015 r.

Brak monitoringu spełnienia wymogu uzyskania pozwolenia na budowę lub pozwolenia na rozbiórkę przed usunięciem drzew i krzewów

Jedynie w sześciu jednostkach z 30 skontrolowanych (20%), w tym pięciu urzędach gmin z 21 skontrolowanych[58] i jednym starostwie powiatowym z pięciu (SP w Białymstoku), monitorowano spełnienie wymogu uzyska-

[57] W przypadku spraw dotyczących usuwania drzew i krzewów z terenu miasta Białystok zadania te realizowała z upoważnienia Marszałka Województwa Podlaskiego Dyrektor Parku Krajobrazowego Puszczy Knyszyńskiej im. prof. Witolda Sławińskiego w Supraślu.

[58] UMiG Radzymin, UM w Łapach, UM w Czarnej Białostockiej, UM w Elblągu, UM w Bychawie.

nia pozwolenia na budowę lub pozwolenia na rozbiórkę przed usunięciem drzew i krzewów w przypadku, gdy ich usunięcie związane było z realizacją inwestycji wymagającej uzyskania takiego pozwolenia[59]. W gminach, wywiązując się z tego obowiązku, analizowano pozwolenia przekazywane przez organy administracji architektoniczno-budowlanej (starostów)[60] lub adresatów decyzji.

Dobra praktyka

W **UM w Elblągu,** w wydawanych zezwoleniach zobowiązywano adresatów decyzji do przedłożenia organowi uzyskanego pozwolenia na budowę w terminie 14 dni od kiedy decyzja ta stała się ostateczna, a także poinformowania o terminie dokonanej wycinki. Po uzyskaniu takich dokumentów pracownicy urzędu weryfikowali wydane pozwolenie na budowę, a także – dodatkowo – dokonywali oględzin miejsca wycinki, oceniając poprawność wywiązania się z warunków uzyskanych decyzji.

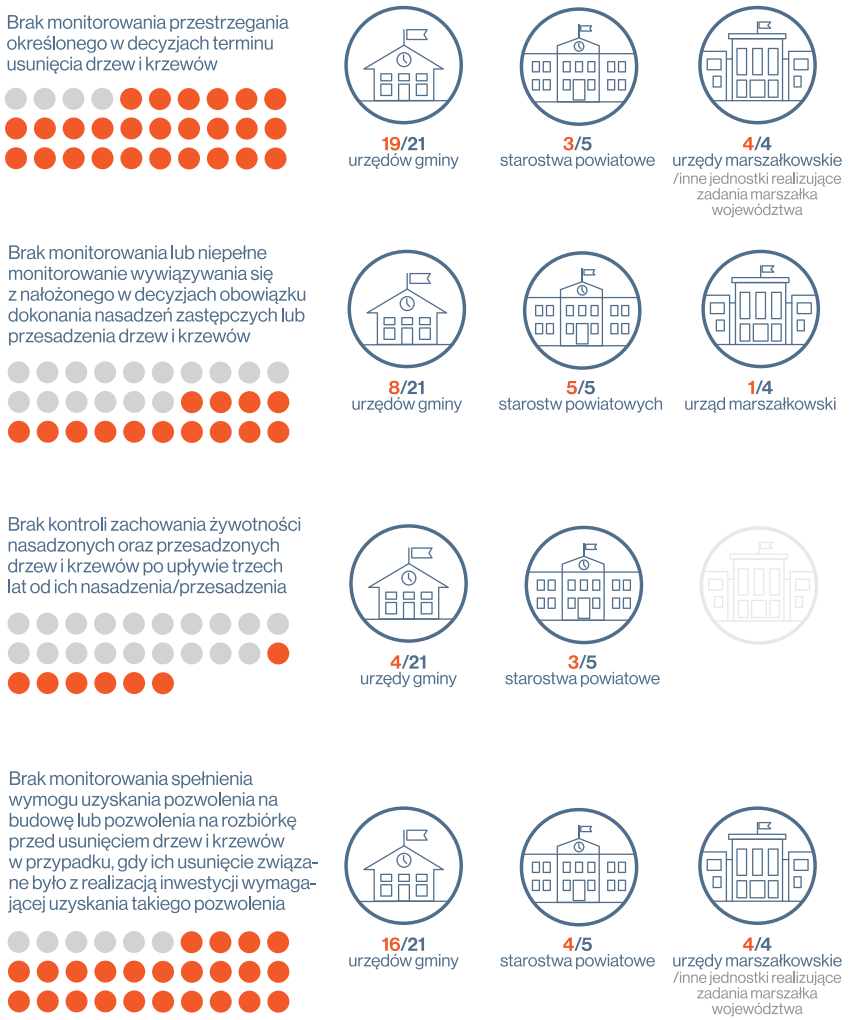
W czterech innych jednostkach, w tym dwóch urzędach gmin, jednym starostwie powiatowym i jednym urzędzie marszałkowskim, pozwolenia na budowę w takich przypadkach uzyskiwano od wnioskodawców już w toku postępowania o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów. Zgodnie z art. 83d ust. 5 uoop, uzyskanie pozwolenia na budowę lub pozwolenia na rozbiórkę stanowi warunek wykonania zawartej w zezwoleniu zgody na usunięcie drzew i krzewów, nie zaś warunek uzyskania zezwolenia na ich usunięcie. W obecnym stanie prawnym, a także w stanie prawnym obowiązującym w całym okresie objętym kontrolą, brak było przepisów nakładających na wnioskodawców obowiązek dołączenia do wniosku o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów pozwolenia na budowę czy pozwolenia na rozbiórkę. W przypadku, gdy wnioskodawca uzyskał takie pozwolenie przed wydaniem zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów celowe jest dołączenie tego dokumentu do wniosku o wydanie zezwolenia. Podkreślić należy jednak, że brak jest podstawy prawnej do żądania przez organ takiego pozwolenia w toku postępowania o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów.

[59] Wymóg wynikający z art. 83d ust. 5 uoop, obowiązujący od 28 sierpnia 2015 r.

[60] W przypadku starostwa powiatowego oraz miasta na prawach powiatu pozwolenia na budowę znajdują się w urzędach – starosty powiatowego i miasta.

Infografika nr 5

Brak kontroli realizacji warunków nałożonych w zezwoleniach oraz stosowania przepisów uoop



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W pozostałych 20 skontrolowanych jednostkach nie było monitorowane przestrzeganie wymogu uzyskania pozwolenia na budowę lub pozwolenia na rozbiórkę przed usunięciem drzew i krzewów. W ocenie kierowników tych jednostek nie było podstaw prawnych obligujących do prowadzenia takiego monitoringu.

Brak kontroli przestrzegania wymogu określonego w art. 83d ust. 5 uoop stanowiło naruszenie art. 83f ust. 20 uoop, zgodnie z którym wójt, burmistrz lub prezydent miasta, a w odniesieniu do terenów nieruchomości gminnych odpowiednio starosta i marszałek województwa, sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie terenów zieleni i zadrzewień[61]. Brak takiego monitoringu był również niezgodny z art. 379 ust. 1 ustawy Poś, w myśl którego marszałek województwa, starosta oraz wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów.

[61] Przepis obowiązujący od 17 czerwca 2017 r. Do kontroli stosuje się odpowiednio art. 379 i art. 380 ustawy Poś.

Usunięcie drzew i krzewów, bez uzyskania pozwolenia na budowę lub pozwolenia na rozbiórkę, zobowiązywało organ wydający zezwolenie do obciążenia adresata tej decyzji administracyjną karą pieniężną, ponieważ nie wykonując warunku określonego w decyzji, wyciął drzewa i krzewy bez zezwolenia.

Nieprowadzenie rejestrów warunków wynikających z wydanych zezwoleń

Należy zauważyć, że tylko 12 z 30 objętych kontrolą jednostek prowadziło rejestr wydanych zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów, zawierający wyszczególnienie warunków nałożonych w poszczególnych decyzjach, takich jak termin usunięcia drzew i krzewów, termin dokonania nasadzeń zastępczych czy termin uiszczenia opłaty. W przepisach obowiązującego prawa nie ma obowiązku prowadzenia tego typu rejestrów. Mimo to, prowadzenie takiego wykazu byłoby właściwe ze względu na prawidłową realizację obowiązków nałożonych na organy w uoop.

5.2.3. Usuwanie drzew przez osoby fizyczne na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej w okresie od 1 stycznia do 16 czerwca 2017 r.

W okresie od 1 stycznia do 16 czerwca 2017 r. usunięcie drzew i krzewów na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej nie wymagało uzyskania zezwolenia ani dokonania zgłoszenia. Żaden z objętych kontrolą wójtów, burmistrzów i prezydentów miast nie monitorował wycinki i nie znał liczby drzew usuniętych w tym okresie przez osoby fizyczne. Z przeprowadzonego przez NIK badania ankietowego wynika, że tylko w 17 spośród 525 urzędów gmin (3,2%)[62], które wzięły udział w badaniu, oszacowano wielkość wycinki w tym okresie. Z informacji uzyskanych z dwóch urzędów miast wojewódzkich wynika, że w tych gminach usunięto 12 993 i 10 000 drzew. W kolejnych dwóch gminach, liczących mniej niż 13 tys. mieszkańców, wielkość wycinki oszacowano na 1500 drzew w jednej gminie i 527 drzew w drugiej. W pozostałych ankietowanych jednostkach, które deklarowały prowadzenie takiego monitoringu, nasilenie zjawiska było znacznie mniejsze – szacowana liczba usuniętych drzew z reguły nie przekraczała 100 szt.

W przypadku pozostałych gmin, skala ubytków drzew w tym okresie nie jest znana. Przyczyną takiego stanu rzeczy był przede wszystkim brak wymogów prawnych, a także brak techniczno-organizacyjnej możliwości stałego i kompleksowego monitorowania wycinki drzew na terenach prywatnych. Z ustaleń kontroli wynika, że informacje o przypadkach usuwania drzew przez osoby fizyczne uzyskiwano na podstawie skarg składanych przez mieszkańców oraz informacji przekazywanych przez służby porządkowe. W części objętych kontrolą jednostek, na podstawie zgłoszeń oraz obserwacji własnych, poczynionych przez pracowników urzędów, stwierdzono znaczne zwiększenie liczby usuwanych drzew w stosunku do okresu wcześniejszego. W innych jednostkach nie odnotowano wzmożonej wycinki drzew i krzewów. Ze względu na niekompletność danych, które miały gminy, oceny te nie mogą jednak stanowić podstawy ustalenia skali zjawiska na terenie całego kraju.

[62] Gminy o liczbie mieszkańców większej niż 10 000 osób.

Obowiązujące w okresie od 1 stycznia do 16 czerwca 2017 r. przepisy uoop uniemożliwiały organom gmin wywiązanie się w pełni z nałożonego ustawą Poś obowiązku kontroli przestrzegania przepisów dotyczących usuwania drzew i krzewów, w tym weryfikacji czy dokonywana przez osoby fizyczne wycinka faktycznie nie była związana z prowadzeniem działalności gospodarczej.

5.2.4. Przyjmowanie zgłoszeń dotyczących usuwania przez osoby fizyczne drzew na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej

Zgłoszenia zamiaru usunięcia drzew przez osoby fizyczne na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej

Zmianą uoop wprowadzoną 17 czerwca 2017 r.[63], na osoby fizyczne zamierzające usunąć drzewa na cele niezwiązane z prowadzoną działalnością gospodarczą nałożono obowiązek zgłoszenia takiego zamiaru organowi wykonawczemu gminy – wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta.

W okresie od 17 czerwca 2017 r. do 15 maja 2018 r. do 20 – z 21 objętych kontrolą urzędów gmin[64], osoby fizyczne złożyły łącznie 1908 zgłoszeń zamiaru usunięcia 10 023 drzew na cele niezwiązane z prowadzoną działalnością gospodarczą, w tym w 2017 r. – 1058 zgłoszeń dotyczących 4592 drzew i w 2018 r. – 850 zgłoszeń dotyczących 5431 drzew.

W ośmiu urzędach gmin wystąpiły przypadki wniesienia przez organ wykonawczy gminy sprzeciwu do dokonanych zgłoszeń. Decyzje o wniesieniu sprzeciwu dotyczyły ogółem 38 zgłoszeń, obejmujących łącznie 183 drzewa[65]. Najczęstszym powodem ich wniesienia było nieuzupełnienie zgłoszenia przez osoby fizyczne – mimo wezwania (art. 83f ust. 15 pkt 2 uoop), a także objęcie zgłoszeniem drzew, które wymagały uzyskania zezwolenia (art. 83f ust. 15 pkt 1 uoop). Rzadziej podstawą wniesienia zgłoszenia była lokalizacja drzew na terenie objętym formą ochrony przyrody (art. 83f ust. 15 pkt 1 uoop).

Nakładanie przez jednostki kontrolowane obowiązku uzupełniania zgłoszeń

Przedkładane organom zgłoszenia z reguły zawierały wszystkie elementy wskazane w art. 83f ust. 5 uoop. W każdym przypadku niekompletnego zgłoszenia, organy prawidłowo nakładały – w trybie art. 83f ust. 9 uoop – obowiązek uzupełnienia zgłoszenia w terminie 7 dni, a w przypadku nieuzupełnienia zgłoszenia wnosiły sprzeciw – w trybie art. 83f ust. 15 pkt 2 uoop. Jedynie w dwóch urzędach gmin (10%), stwierdzono incydentalne przypadki wystąpienia nieprawidłowości związanych z uzupełnianiem zgłoszeń.

Terminowość przeprowadzenia oględzin drzew objętych zgłoszeniami

W przypadku 199 zgłoszeń spośród 201 objętych badaniem szczegółowym, organy prowadzące postępowania dotyczące przyjęcia zgłoszenia zamiaru usunięcia drzew, przeprowadziły oględziny, dokumentując ich przebieg w protokołach. W jednym przypadku, Prezydent Miasta Siedlce odstąpił od przeprowadzenia oględzin ze względu na fakt, że z dokumentacji, którą

[63] Zmiana wprowadzona art. 1 ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody (Dz.U. z 2017 r. poz. 1074).

[64] Do UM Świdwin w okresie objętym kontrolą nie wpłynęły zgłoszenia zamiaru usunięcia drzew.

[65] W trzech zgłoszeniach, do których organy wniosły sprzeciw nie określono liczby drzew przewidzianych do usunięcia.

miał urząd jednoznacznie wynikało, iż drzewo objęte zgłoszeniem wymagało uzyskania zezwolenia, co stanowiło przesłankę do wniesienia przez organ sprzeciwu. W UM w Czarnej Białostockiej odstąpienie od przeprowadzenia oględzin wynikało z niezasadnego pozostawiania zgłoszenia bez rozpoznania, co omówiono we wcześniejszej części tej informacji.

Oględziny z reguły prowadzone były przez pracowników urzędu w terminie wynikającym z art. 83f ust. 6 uoop, tj. w terminie 21 dni od dnia doręczenia zgłoszenia. Takie nieprawidłowości stwierdzono jedynie w dwóch urzędach gmin spośród 20, które przyjmowały zgłoszenia i dotyczyły łącznie sześciu spraw objętych badaniem (3,0%).

Przykłady

W pięciu sprawach prowadzonych przez **Prezydenta Miasta Ostrołęka** oględziny przeprowadzone zostały z opóźnieniem wynoszącym od 4 do 17 dni.

W jednej sprawie, prowadzonej przez **Burmistrz Miasta Wołomin,** oględziny przeprowadzone zostały 11 dni po wymaganym terminie.

Nierzetelne sporządzanie protokołów oględzin drzew objętych zgłoszeniami

Aż 80 protokołów oględzin z 199 objętych badaniem (40,2%), pracownicy urzędów gmin sporządzili nierzetelnie oraz niezgodnie z przepisami uoop. Takie nieprawidłowości stwierdzono w dziewięciu urzędach z 20 objętych kontrolą, do których w okresie od 17 czerwca 2017 r. do 15 maja 2018 r. osoby fizyczne składały zgłoszenia zamiaru usunięcia drzew[66].

Infografika nr 6
Nierzetelne i niezgodne z uoop dokumentowanie oględzin drzew objętych zgłoszeniami

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W 19 objętych badaniem protokołach oględzin (9,6%) pracownicy urzędów nie wskazali lub wskazali niepełne nazwy gatunków drzew objętych zgłoszeniem[67], a w 12 protokołach (6,0%) brakowało informacji o obwodzie pni drzew, ustalonych na wysokości 5 cm. Niewskazanie w protokołach tych danych stanowiło naruszenie art. 83f ust. 6 i 7 uoop.

[66] UM Ostrołęki, UM Marki, UM w Wołominie, UMiG Radzymin, UM w Suwałkach, UM w Łapach, UM w Czarnej Białostockiej, UM Chełm oraz w UG Głusk.

[67] Zamiast nazw gatunkowych (np. dąb szypułkowy) wskazano nazwy rodzajowe (np. dąb).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W 76 zbadanych protokołach oględzin (38,2%) pracownicy organów gmin nie ustalili również obwodów pni drzew na wysokości 130 cm. W konsekwencji uniemożliwiało to wywiązanie się tych organów z nałożonego w art. 83f ust. 17 uoop obowiązku naliczenia opłaty za usunięcie drzew, w przypadku gdy w terminie pięciu lat od dnia dokonania oględzin drzew objętych zgłoszeniem, wystąpiono o wydanie pozwolenia na budowę, a budowa ta ma związek z prowadzeniem działalności gospodarczej i będzie realizowana na części nieruchomości, na której rosły usunięte drzewa. Zauważyć należy, że opłata za usunięcie drzewa, zgodnie z art. 85 ust. 1 uoop, ustalana jest przy uwzględnieniu wartości obwodu pnia drzewa na wysokości 130 cm. Mimo iż konieczność ustalenia tej wartości nie została przez ustawodawcę bezpośrednio określona w art. 83f ust. 6 uoop, obowiązek jej ustalenia wynika z art. 83f ust. 17 uoop, w którym ustawodawca jednoznacznie wskazał, że naliczenia opłaty za usunięte drzewa należy dokonać przy uwzględnieniu danych ustalonych na podstawie przeprowadzonych oględzin.

Przykłady

W **UM w Wołominie** we wszystkich 10 objętych badaniem protokołach oględzin zawarto informacje o gatunkach drzew objętych zgłoszeniem oraz dane dotyczące obwodu pni drzew na wysokości 5 cm. Wartość obwodu pni drzew na wysokości 130 cm wskazano jednak tylko w jednym z tych protokołów.

W **UM Marki** w każdym protokole oględzin z 10 objętych badaniem, ujęto informacje dotyczące obwodu pni drzew na wysokości 5 cm i 130 cm. Trzy z tych protokołów nie zawierały jednak pełnej nazwy gatunkowej drzew przewidzianych do usunięcia (tylko nazwy rodzajowe).

W **UM w Suwałkach** wszystkie objęte badaniem protokoły oględzin zawierały nazwy gatunkowe drzew. Żaden z protokołów nie uwzględniał jednak danych dotyczących obwodu pni drzew na wysokości 130 cm, a dwa spośród 10 zbadanych protokołów nie zawierały również informacji o obwodzie pni na wysokości 5 cm.

W myśl art. 83f ust. 14 pkt 2 uoop, jedną z fakultatywnych przesłanek wniesienia przez organ gminy sprzeciwu do dokonanego zgłoszenia zamiaru usunięcia drzewa jest czy to drzewo spełnia kryteria określone dla pomników przyrody, zapisane w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 4 grudnia 2017 r. *w sprawie kryteriów uznawania tworów przyrody żywej i nieożywionej za pomniki przyrody*[68]. Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z tym przepisem organ może wnieść sprzeciw nie tylko w przypadku, gdy drzewo stanowi pomnik przyrody, ale również w przypadku, gdy spełnia ono kryteria określone dla pomnika przyrody.

Dobra praktyka

Przepisy uoop nie nakładają obowiązku zamieszczenia w protokole oględzin informacji o analizie spełniania przez objęte nim drzewa takich kryteriów, niemniej mając na względzie fakt, że ich spełnienie stanowić może podstawę wniesienia przez organ sprzeciwu do zgłoszenia, zawarcie tego rodzaju informacji w protokole oględzin stanowi dobrą praktykę.

[68] Dz. U. z 2017 r. poz. 2300 (rozporządzenie weszło w życie 17 grudnia 2017 r.).

W toku prowadzonych oględzin drzew objętych zgłoszeniem pracownicy **UM w Elblągu** dokonywali analizy spełniania przez drzewa kryteriów określonych dla pomników przyrody w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 4 grudnia 2017 r. *w sprawie kryteriów uznawania tworów przyrody żywej i nieożywionej za pomniki przyrody.* Przeprowadzenie takiej analizy pracownicy organu każdorazowo dokumentowali w protokołach oględzin.

Zauważyć przy tym należy, że jednym ze wskazanych w tym rozporządzeniu kryteriów uznania drzewa za pomnik przyrody jest osiągnięcie przez to drzewo określonego obwodu pnia na wysokości 130 cm. Nieustalenie w toku kontroli tej wartości świadczy o niewywiązaniu się z nałożonego w art. 7 Kpa obowiązku dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i tym samym o dokonaniu rozstrzygnięcia na podstawie niepełnego materiału dowodowego.

Dobra praktyka

W 10 urzędach gmin z 20 objętych kontrolą (50%), do których w okresie objętym kontrolą składano zgłoszenia, podczas prowadzonych oględzin pracownicy urzędu wykonali zdjęcia drzew. Mimo braku takiego wymogu, udokumentowanie oględzin materiałem zdjęciowym umożliwia weryfikację i potwierdzenie zawartych w protokole danych, stanowiąc tym samym materiał dowodowy.

Rozstrzygnięcia w sprawach dotyczących przyjmowanych zgłoszeń

W objętych kontrolą urzędach gmin prawidłowo dokonywano rozstrzygnięć spraw dotyczących przyjęcia zgłoszenia zamiaru usunięcia drzew przez osoby fizyczne na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej. W toku kontroli nie stwierdzono przypadków wnoszenia przez jednostkę sprzeciwu innego niż wymagany przepisami (art. 83f ust. 15 uoop). Nie stwierdzono również przypadków bezpodstawnego i nieuzasadnionego wniesienia sprzeciwu.

Brak monitoringu zmiany sposobu wykorzystania terenu, z którego osoby fizyczne usunęły drzewa na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej

W 14 urzędach gmin z 21 objętych kontrolą (66,7%), nie prowadzono monitoringu zmiany sposobu wykorzystania terenu, z którego osoby fizyczne usunęły drzewa na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej ani nie wdrożono takich procedur[69], co w konsekwencji uniemożliwiało organom wywiązanie się z obowiązku naliczenia opłaty za usunięcie drzew (art. 83f ust. 17 uoop). Zastany stan rzeczy kierownicy jednostek kontrolowanych tłumaczyli brakiem podstaw prawnych do prowadzenia takiej kontroli oraz brakiem dostępu organów gminy do decyzji o pozwoleniu na budowę, wydawanych przez starostów. Kierownicy jednostek wskazywali również, że przepis art. 83f ust. 17 uoop zobowiązuje organ do naliczania opłaty dopiero po upływie 5 lat od dnia przeprowadzenia oględzin drzew objętych zgłoszeniem, w związku z czym – w ich ocenie – brak było podstaw do wdrażania procedur monitorowania już w okresie objętym kontrolą.

[69] UM Siedlce, UM Ostrołęki, UM w Wołominie, UM Marki, UMiG Radzymin, UM Świdwin, UM w Suwałkach, UM w Czarnej Białostockiej, UM w Wasilkowie, UM w Elblągu, UM Iława, UM w Suszu, UM Zamość i UG Jastków.

Infografika nr 7

Nieprowadzenie monitoringu zmiany sposobu wykorzystania terenu, z którego osoby fizyczne usunęły drzewa na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Obowiązek sprawowania przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie terenów zieleni i zadrzewień wynika bezpośrednio z art. 83f ust. 20 uoop, który wszedł w życie wraz z przepisami dotyczącymi zgłoszenia przez osoby fizyczne zamiaru usunięcia drzew na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Z art. 83f ust. 17 uoop jednoznacznie wynika, że opłata za usunięcie drzew objętych zgłoszeniem powinna zostać naliczona po złożeniu przez osobę fizyczną wniosku o wydanie pozwolenia na budowę. Oznacza to, że w celu wypełnienia tego obowiązku organy gminy winny były wdrożyć stosowne procedury monitorowania bezpośrednio po wejściu w życie przepisów nakładających obowiązek naliczania opłat (po 17 czerwca 2017 r.), a nie dopiero po upływie pięciu lat. Zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane*[70], organ administracji architektoniczno-budowlanej zobowiązany jest do niezwłocznego przesłania wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta wydanych przez siebie decyzji o pozwoleniu na budowę. Tym samym wyjaśnienia kierowników kontrolowanych jednostek nie znajdują potwierdzenia w obowiązujących przepisach prawa.

Możliwość systematycznego prowadzenia monitoringu zmiany sposobu wykorzystania terenu i tym samym weryfikacji czy wycinka drzew faktycznie nie była związana z prowadzeniem działalności gospodarczej potwierdza fakt, że w siedmiu urzędach gmin z 21 skontrolowanych, kontrola taka była prowadzona. W trzech z tych jednostek, mimo prowadzenia stosownego monitoringu, wywiązanie się organu z obowiązku naliczenia opłaty w przypadku wystąpienia przez właściciela terenu z wnioskiem o wydanie pozwolenia na budowę mającego związek z prowadzeniem działalności gospodarczej, nie było możliwe ze względu na fakt, że w toku prowadzonych oględzin pracownicy organu nie ustalali obwodu drzew na wysokości 130 cm, stanowiącego podstawę naliczenia opłaty.

Nieprowadzenie przez większość kontrolowanych organów takiego monitoringu, a także nieustalanie danych niezbędnych do wyliczenia opłaty w niemal 40% jednostek, jest zjawiskiem niekorzystnym. Zauważyć należy, że dokonanie przez osobę fizyczną zgłoszenia zamiaru usunięcia drzew na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej nie wymaga uiszczenia opłaty za ich usunięcie ani dokonania kompensacji przyrodni-

[70] Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm.

czej w postaci nasadzeń zastępczych. Z tego względu brak systematycznego monitoringu zmiany sposobu wykorzystania terenu, z którego usunięto drzewa, może pozwalać na świadome dokonywanie zgłoszeń przez osoby fizyczne, a następnie wykorzystanie przez nie terenu na cele związane z prowadzeniem działalności gospodarczej bądź zbycie terenów objętych zgłoszeniem podmiotom planującym prowadzącym taką działalność (np. podmiotom prowadzącym działalność dotyczącą budownictwa mieszkaniowego lub usługowego).

Nieprowadzenie przez organy gmin monitoringu zmiany sposobu wykorzystania terenu, z którego osoby fizyczne usunęły drzewa na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej potwierdziły również wyniki badania ankietowego. Z przedstawionych informacji wynika, że monitoring taki prowadziło jedynie 200 z 525 jednostek (38,1%), które wzięły udział w ankiecie. Dalsze dziewięć urzędów (1,7%) zadeklarowało prowadzenie takiego monitoringu w kolejnych latach. Z ustaleń badania ankietowego wynika, że monitoring w gminach objętych tym badaniem polegał przede wszystkim na analizie przekazanych przez starostów pozwoleń na budowę (50% jednostek) oraz wydawanych decyzji dotyczących zagospodarowania przestrzennego (24,5%), a także na prowadzeniu kontroli w terenie (34,5%). Niektóre z ankietowanych urzędów w ramach tego monitoringu wykorzystały również dane uzyskane z centralnej ewidencji i informacji o działalności gospodarczej.

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

Liczba skarg i innych informacji o nielegalnym usunięciu, uszkodzeniu lub zniszczeniu drzew i krzewów

Do 26 jednostek z 31 objętych kontrolą, w latach 2015–2018 (do 15 maja 2018 r.) wpłynęło łącznie 217 skarg oraz innych informacji o nielegalnym usunięciu, uszkodzeniu lub zniszczeniu drzew i krzewów, z czego:

- 101 zgłoszeń, dotyczących działań na terenach nieruchomości gminnych w miastach na prawach powiatu, wpłynęło do czterech objętych kontrolą urzędów marszałkowskich oraz Parku Krajobrazowego Puszczy Knyszyńskiej im. prof. Witolda Sławińskiego w Supraślu[71] (najwięcej o UMW Mazowieckiego – 68);
- 17 zgłoszeń, dotyczących działań na terenach nieruchomości gminnych w gminach innych niż miasta na prawach powiatu, wpłynęło do czterech starostw powiatowych (najwięcej do SP w Wołominie – 12);

[71] Zgodnie z upoważnieniem udzielonym przez Marszałka Województwa Podlaskiego w Parku Krajobrazowym Puszczy Knyszyńskiej im. prof. Witolda Sławińskiego w Supraślu prowadzono postępowania celem potwierdzenia bądź wykluczenia prawdziwości powziętych informacji o nielegalnym usunięciu, uszkodzeniu lub zniszczeniu drzew na terenach nieruchomości będących własnością Miasta Białystok. Udzielone upoważnienie obejmowało również wydawanie decyzji wymierzających administracyjne kary pieniężne. Natomiast dochodzeniem kar oraz windykacją zaległości z tego tytułu zajmował się Marszałek na podstawie informacji przekazywanych przez Park. Informacje o upływach terminu uiszczenia nałożonych kar przekazywane były do Urzędu Marszałkowskiego za pomocą Systemu informatycznego Usuwanie Drzew i Krzewów (dalej: „system UDiK").

– 99 zgłoszeń, dotyczących działań na terenach innych niż nieruchomości gminne, wpłynęło do 17 urzędów gmin (najwięcej do UM Olsztyna – 36).

W okresie objętym kontrolą, takie zgłoszenia nie wpłynęły do czterech urzędów gmin i jednego starostwa powiatowego.

Potwierdzenie i wykluczenie prawdziwości powziętych informacji

W każdej z 26 jednostek, do których wpłynęły takie zgłoszenia każdorazowo potwierdzano lub wykluczano prawdziwość powziętych informacji. Ustaleń dokonywano z reguły w drodze oględzin. W dwóch jednostkach weryfikacji zasadności skarg w kilku przypadkach dokonano na podstawie zgromadzonych w sprawie dokumentów (zawiadomień Straży Miejskiej, ewidencji gruntów) oraz wyjaśnień właścicieli terenów, z których usunięto drzewa.

W 21 jednostkach spośród 26, do których wpłynęły skargi bądź informacje, ustalenie stanu faktycznego podejmowano każdorazowo przed upływem 30 dni od dnia ich wpływu. W przypadku pięciu jednostek, podjęto się wyjaśnienia po czasie dłuższym niż 30 dni[72]. W jednym z badanych przypadków, ustalenia stanu faktycznego podjęto się dopiero po upływie 581 dni od dnia powzięcia przez organ informacji.

Kierownicy jednostek, jako przyczynę opóźnień wskazywali przede wszystkim braki kadrowe – nieadekwatną liczbę pracowników do liczby prowadzonych spraw. W UM w Suwałkach przyczyną przeprowadzenia oględzin po 63 dniach od dnia wpływu zgłoszenia było nieodbieranie przez posiadacza nieruchomości korespondencji informującej o wyznaczonym terminie planowanych oględzin. W UM Marki informację o usunięciu drzew bez wymaganego zezwolenia powzięto w trakcie oględzin, prowadzonych w ramach postępowania o wydanie zezwolenia na ich usunięcie. Postępowanie w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej wszczęto po zakończeniu postępowania w sprawie wydania zezwolenia.

Potwierdzenie nielegalnego usunięcia drzew i krzewów oraz wymierzenie administracyjnej kary pieniężnej

Nielegalne usunięcie drzew bądź ich uszkodzenie lub zniszczenie potwierdzono w 98 otrzymanych zgłoszeń (45,2%). Decyzje wymierzające administracyjne kary pieniężne wydano w wyniku 47 postępowań. W przypadku pozostałych 51 spraw, na dzień zakończenia kontroli postępowania były w toku lub umorzono je wobec niewykrycia sprawcy. Nieprawidłowości związane z wymierzaniem administracyjnych kar pieniężnych stwierdzono w jednej jednostce z 30 skontrolowanych[73].

Przykład

W **SP w Świdwinie** stwierdzono przypadek odmowy wszczęcia postępowania w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej oraz przypadek umorzenia postępowania w sprawie wymierzenia kary, mimo że wycinka drzew w każdym z tych przypadków nastąpiła bez zgody posiadacza nieruchomości, co zgodnie z art. 88 ust. 1 pkt 2 uoop stanowiło przesłankę naliczenia kary.

[72] UM Siedlce, UM Marki, UM w Suwałkach, UMW Mazowieckiego i UMW Lubelskiego.

[73] Ze statystyki jednostek wyłączono UMW Podlaskiego, ze względu na to, że zadania Marszałka Województwa Podlaskiego, dotyczące wymierzania kar realizowane były przez Park Krajobrazowy Puszczy Knyszyńskiej im. prof. Witolda Sławińskiego w Supraślu.

Kierownicy 15 skontrolowanych jednostek w wydanych decyzjach wymierzyli administracyjne kary pieniężne na łączną kwotę 5150,3 tys. zł. We wszystkich przypadkach prawidłowo ustalono wysokość kar.

Egzekwowanie uiszczenia wymierzonych administracyjnych kar pieniężnych

W związku z odwołaniem się stron postępowania od wydanych przez organy decyzji wymierzających administracyjne kary pieniężne, 14 spraw przekazano do właściwych miejscowo samorządowych kolegiów odwoławczych. Kary wymierzone w 11 decyzjach zostały w całości uiszczone. W pozostałych przypadkach nastąpiło odroczenie, częściowa spłata bądź umorzenie kar, a w jednym przypadku skierowano upomnienie w związku z brakiem spłaty.

W trzech jednostkach z 15 (20%)[74], które wymierzyły kary za nielegalne usunięcie, zniszczenie lub uszkodzenie drzew i krzewów stwierdzono nieprawidłowości, które polegały na nieegzekwowaniu kar lub odsetek za zwłokę. Wypełniały one znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*.

Przykłady

W **UM Siedlce** upomnienie dotyczące uiszczenia administracyjnej kary pieniężnej za nielegalne usunięcie drzew[75], na kwotę 55,4 tys. zł, wysłano w trakcie kontroli NIK, 12 czerwca 2018 r., podczas gdy termin płatności upłynął 25 maja 2018 r.

Natomiast w **UMW Podlaskiego** nie wyegzekwowano kary w wysokości 59,2 tys. zł (kwota nominalna) wraz z odsetkami (kwota odsetek wg. stanu na 23 lipca 2018 r. wynosiła 5,5 tys. zł), ponieważ Park Krajobrazowy Puszczy Knyszyńskiej im. prof. Witolda Sławińskiego w Supraślu nie wprowadził do systemu UDiK danych dotyczących tej kary. Nie wyegzekwowano odsetek za nieterminowe uiszczenie dwóch kar na łączną kwotę 21,7 tys. zł, ponieważ do systemu UDiK wprowadzono błędne terminy płatności kar.

Infografika nr 8

Skargi i informacje o podejrzeniu nielegalnego usunięcia, uszkodzenia lub zniszczenia drzew i krzewów oraz decyzje w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

[74] UM Siedlce, UMW Lubelskiego, UMW Podlaskiego.

[75] Nałożonej decyzją Prezydenta Miasta znak GK-ROŚ.6132.1.2018.

Pozostałe nieprawidłowości, związane z egzekwowaniem wymierzonych kar pieniężnych, miały charakter incydentalny i polegały na: bezpodstawnym odroczeniu całej wymierzonej kary administracyjnej, podczas gdy odroczenie to mogło dotyczyć jedynie 70% wysokości wymierzonej kary (UM w Łomży); bezpodstawnym odmówieniu rozpatrzenia wniosku o rozłożenie na raty nałożonej kary (Park Krajobrazowy Puszczy Knyszyńskiej im. prof. Witolda Sławińskiego w Supraślu), a także bezzasadnym umorzeniu administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzew bez wymaganego zezwolenia oraz przywołaniu błędnej podstawy prawnej w decyzji wymierzającej administracyjną karę pieniężną za usunięcie drzew bez wymaganego zezwolenia (UM Ostrołęki).

Postępowania w sprawie wymierzenia administracyjnych kar pieniężnych z naruszeniem terminów wskazanych w Kpa

Nie wszystkie postępowania prowadzono zgodnie z przepisami Kpa. Nieprawidłowości polegające na przewlekłej realizacji czynności w ramach postepowań w sprawie wymierzenia administracyjnych kar pieniężnych stwierdzono w pięciu jednostkach[76].

Przykłady

W **UM Ostrołęki** Dyrektor Wydziału GKiOŚ, działając z upoważnienia Prezydenta Miasta Ostrołęki, dopiero 5 sierpnia 2015 r. wydała decyzję o umorzeniu postępowania, pomimo upływu 43 dni od dnia wpływu do Wydziału GKiOŚ zawiadomienia Prokuratury Rejonowej w Ostrołęce o umorzeniu postępowania w tej sprawie z powodu niewykrycia sprawcy – co powodowało bezprzedmiotowość prowadzonego przez Prezydenta Miasta Ostrołęki postępowania administracyjnego.

W **UM Marki,** w przypadku jednego postępowania z ośmiu objętych szczegółową kontrolą, Burmistrz wydał decyzję o wymierzeniu administracyjnej kary pieniężnej (w wysokości 33,3 tys. zł) po upływie 110 dni od przewidywanego terminu zakończenia sprawy, wskazanego w skierowanym do strony zawiadomieniu o przedłużeniu postępowania, co stanowiło naruszenie art. 36 § 1 Kpa. W innej sprawie Burmistrz wydał postanowienie o wszczęciu postępowania administracyjnego dopiero po upływie 52 dni od dnia powzięcia informacji o uszkodzeniu lub zniszczeniu drzewa.

W **UM w Czarnej Białostockiej** w wyniku przedłużenia do 19 stycznia 2017 r. postępowania w sprawie ustalenia legalności przycinki drzew, wszczętego 18 października 2016 r. nastąpiła zmiana przepisów uoop, która miała wpływ na rozstrzygnięcie postępowania. Przedłużenie terminu na prowadzenie sprawy aż do trzech miesięcy było bezzasadne, bowiem ostatnią udokumentowaną czynnością w tym postępowaniu były oględziny przeprowadzone 13 grudnia 2016 r., tj. ponad miesiąc przed wydaniem decyzji.

[76] UM Ostrołęki, UM Marki, UM w Czarnej Białostockiej, UM Olsztyna, SP w Wołominie.

5.4. 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

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

Liczba wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych

W latach 2015–2018 (do 15 maja 2018 r.), w objętych kontrolą gminach sporządzono i złożono do organów łącznie 1966 wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie ogółem 14 356 drzew i 18 039,0 m^2 krzewów z terenów nieruchomości gminnych[77], z tego w:

- 2015 r. – 566 wniosków dotyczących 4426 drzew i 10 410,4 m^2 krzewów,
- 2016 r. – 587 wniosków dotyczących 4589 drzew i 3889,3 m^2 krzewów,
- 2017 r. – 646 wniosków dotyczących 3975 drzew i 2006,5 m^2 krzewów,
- 2018 r. – 167 wniosków dotyczących 1366 drzew i 1732,8 m^2 krzewów.

W pięciu gminach spośród 21 skontrolowanych, zadania dotyczące sporządzania i składania wniosków o wydanie zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z terenów gminnych wykonywały wyłącznie jednostki wchodzące w skład struktury organizacyjnej urzędu gminy, w tym wydziały/referaty właściwe w sprawach ochrony środowiska, gospodarki komunalnej lub w sprawach realizacji inwestycji gminnych. W dwóch gminach wnioski o wydanie zezwoleń sporządzały i składały wyłącznie jednostki organizacyjne gminy. W przypadku pozostałych gmin o wydanie decyzji występowały zarówno jednostki kontrolowane, jak i jednostki organizacyjne gminy i posiadacze nieruchomości gminnych (np. dzierżawcy terenu).

Rozpatrywanie spraw dotyczących usuwania drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych

Spośród 1966 wniosków dotyczących usunięcia drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych 1490 wniosków złożono do właściwych miejscowo marszałków województw[78] lub starostów[79], a 141 wniosków dotyczących usunięcia drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych wpisanych do rejestru zabytków – do wojewódzkich konserwatorów zabytków.

Pozostałe 335 wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych złożono do organów wykonawczych tych gmin, tj. do burmistrzów i prezydentów miast. W 85 sprawach organy te wyłączyły się z prowadzonych postępowań, występując – w trybie przepisów Kpa – do właściwych miejscowo samorządowych kolegiów odwoławczych o załatwienie tych spraw bądź o wyznaczenie do ich załatwienia innego organu. W pozostałych 250 przypadkach burmistrzowie

[77] Wniosków lub innej dokumentacji, na podstawie której organ wszczął postępowanie w sprawie wydania zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych.

[78] 626 wniosków dotyczących usuwania drzew z terenów nieruchomości gminnych w ośmiu miastach na prawach powiatu.

[79] 864 wnioski dotyczące usuwania drzew z terenów nieruchomości gminnych w 13 gminach innych niż miasta na prawach powiatu.

i prezydenci miast samodzielnie dokonali rozstrzygnięć w sprawach dotyczących terenów stanowiących własność gminy. Tym samym występowali w imieniu gminy jako zainteresowani rozstrzygnięciem przedstawiciele strony postępowania, pełniąc jednocześnie funkcję organu rozpoznającego tę samą sprawę. Takie nieprawidłowości stwierdzono w 10 objętych kontrolą jednostkach, w tym w ośmiu urzędach miast na prawach powiatu oraz w urzędach dwóch innych miast. Przyczyną wystąpienia tych nieprawidłowości w większości stwierdzonych przypadków była błędna interpretacja art. 90 uoop[80].

W siedmiu urzędach miast na prawach powiatu[81] z ośmiu objętych kontrolą, stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły w głównej mierze rozstrzygnięć dokonywanych przez prezydentów tych miast w roku 2015, tj. przed zmianą przepisów uoop nakładającą na marszałków województw kompetencje dotyczące prowadzenia spraw dotyczących usuwania drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych w miastach na prawach powiatu. Nieprawidłowości w tych jednostkach wynikały z błędnej interpretacji art. 90 uoop, który w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2015 r. jako organ właściwy w sprawach wydawania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych wskazywał starostę. Wyjaśniając przyczyny wydawania decyzji w sprawach nieruchomości gminnych, kierownicy jednostek wskazywali, że w miastach na prawach powiatu funkcje starosty pełni prezydent miasta, w związku z czym dokonywanie rozstrzygnięć w sprawach dotyczących terenów miejskich było w ich ocenie działaniem prawidłowym, zgodnym z obowiązującymi w tym okresie przepisami prawa. Prezydenci wskazywali również na brak przepisów, nakładających w takich przypadkach obowiązek wyłączenia się organu z tych postępowań.

Intencją ustawodawcy, wyrażoną w art. 90 uoop, w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2015 r., było wyłączenie kompetencji organów wykonawczych gminy od podejmowania decyzji dotyczących wydawania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z terenu nieruchomości będących własnością gminy. W tym celu rolę organu prowadzącego postępowanie w tego rodzaju sprawach ustawodawca powierzył staroście, jako organowi odrębnemu i niezależnemu od gminy. W miastach na prawach powiatu, w których prezydenci wykonują również funkcje starosty, stosowanie tego przepisu wprost, bez uwzględniania przepisów Kpa, oznaczało jednak de facto prowadzenie postępowań i dokonywanie przez prezydentów miast rozstrzygnięć we własnych sprawach, co było sprzeczne z zasadą wynikającą z przywołanego powyżej przepisu.

[80] Zgodnie z art. 90 uoop w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2015 r. organem właściwym w sprawach wydania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych, z wyjątkiem nieruchomości będących w użytkowaniu wieczystym innego podmiotu, był starosta. Zmianą art. 90 uoop wprowadzoną 1 stycznia 2016 r. kompetencje w sprawach wydawania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych w miastach na prawach powiatu, w których funkcję starosty sprawuje prezydent miasta, powierzono marszałkom województw (zmiana wprowadzona art. 29 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw). Wyłączenie dotyczące nieruchomości będących w użytkowaniu wieczystym innego podmiotu, obowiązuje od 28 sierpnia 2015 r.

[81] UM Siedlce, UM Ostrołęki, UM w Łomży, UM w Suwałkach, UM Olsztyna, UM w Elblągu, UM Chełm.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Organy administracji rządowej oraz samorządu terytorialnego, prowadząc postępowanie administracyjne, powinny działać bezstronnie, budując zaufanie obywateli. Takie postępowania powinny być prowadzone przede wszystkim zgodnie z przepisami prawa i według czytelnych i przejrzystych reguł. Dokonywanie przez organy gmin rozstrzygnięć we własnych sprawach w sposób oczywisty stanowiło naruszenie zasady bezstronności i przejrzystości postępowania. Było to również sprzeczne z przepisami Kpa, regulującymi kwestie wyłączenia organu oraz jego pracowników z postępowań dotyczących praw i obowiązków organu. Zauważyć należy bowiem, że prezydent miasta będący przedstawicielem gminy jako strony postępowania, a także pełniący funkcję organu reprezentującego miasto na zewnątrz i jednocześnie pełniący funkcję starosty, winien w tych przypadkach podlegać wyłączeniu w trybie art. 24 § 1 pkt 1 i 4 Kpa. W związku z tym, że nie można było upoważnić innych pracowników do wykonania tych zadań (z przedstawionych wyżej powodów również powinni podlegać wyłączeniu), prezydent miasta powinien, zgodnie z art. 26 § 2 i 3 Kpa, wystąpić do organu wyższego stopnia o załatwienie sprawy bądź wyznaczenie innego organu.

W **UM Zamość** wydanie przez prezydenta miasta rozstrzygnięcia w sprawie usunięcia drzew i krzewów z terenu nieruchomości miasta miało charakter incydentalny – dotyczyło bowiem tylko jednej decyzji. Podkreślić należy, że organ ten, jako jedyny z objętych kontrolą prezydentów miast na prawach powiatu z reguły prawidłowo wyłączał się z postępowań dotyczących terenów gminnych.
Wydanie decyzji odmawiającej usunięcia dziewięciu drzew i 10,0 m^2 krzewów z terenów miasta Prezydent Miasta Zamość tłumaczył koniecznością zachowania drzew wartościowych pod względem przyrodniczym. Prezydent ocenił, że zachodziło duże prawdopodobieństwo, iż organ wskazany przez samorządowe kolegium odwoławcze udzieli zezwolenia na usunięcie drzew, podczas gdy w jego ocenie drzewa te powinny zostać zachowane. W myśl art. 83 ust. 1 pkt 1 uoop, uzyskanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów przez posiadacza nieruchomości możliwe jest wyłącznie za zgodą właściciela tej nieruchomości. Tym samym, w przypadku stwierdzenia zasadności zachowania drzew i krzewów, prezydent miasta jako przedstawiciel gminy będącej właścicielem terenu, na którym zlokalizowane są drzewa i krzewy przewidziane do wycinki, mógł skorzystać z uprawnienia nadanego tym przepisem, nie wyrażając zgody na ich usunięcie.

Zasadność wyłączenia kompetencji organów wykonawczych gminy od rozpatrywania spraw związanych z usuwaniem drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych potwierdzają stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości. Dotyczą one wydawania przez te organy wspomnianych zezwoleń, a także zamieszczenia informacji o wnioskach i wydanych zezwoleniach w publicznie dostępnym wykazie danych o dokumentach, zawierających informacje o środowisku i jego ochronie.

Przykłady

W 12 przypadkach (z 31 zbadanych) wydania przez **Prezydenta Miasta Siedlce** decyzji dotyczących usunięcia drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych, postępowania administracyjne w tych sprawach zostały wszczęte mimo braku stosownych wniosków, co stanowiło naruszenie art. 83 ust. 1 uoop, zgodnie z którym zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów wydawane jest przez organ na wniosek. W tych przypadkach, postępowania wszczęto na podstawie protokołów oględzin sporządzonych przez pracowników urzędu miasta wydających zezwolenia.

W **UM Siedlce** informacje o trzech wnioskach i czterech zezwoleniach wydanych przez Prezydenta Miasta Siedlce**,** dotyczące takich spraw, nie były na bieżąco wprowadzane do publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie. Opóźnienie we wprowadzaniu takich informacji wynosiło w poszczególnych przypadkach od około trzech miesięcy do trzech lat.

W jednym zezwoleniu na usunięcie drzew z terenu nieruchomości miasta z czterech wydanych przez **Prezydenta Miasta Suwałki,** organ ten nie określił terminu usunięcia drzew objętych decyzją, co stanowiło naruszenie art. 84 ust. 3 uoop (w brzmieniu obowiązującym do 27 sierpnia 2015 r.).

Na kwestię wydawania przez prezydentów miast na prawach powiatu zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych, NIK zwróciła uwagę już w 2013 r. w „Informacji o wynikach kontroli *Usuwanie drzew z terenu nieruchomości gminnych i zagospodarowanie pozyskanego drewna* (P/12/138)", jednoznacznie kwalifikując takie działania jako nieprawidłowe. W związku z ustaleniami tamtej kontroli NIK skierowała do Ministra Środowiska wniosek *de lege ferenda*, w efekcie czego 1 stycznia 2016 r. dokonano zmian art. 90 uoop, powierzając marszałkom województw kompetencje dotyczące wydawania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z terenów gminnych w miastach na prawach powiatu.

Wydawanie przez prezydentów miast na prawach powiatu zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych po 1 stycznia 2016 r. stanowiło naruszenie art. 90 ust. 2 uoop[82]. Takie nieprawidłowości stwierdzono w dwóch jednostkach z 30 skontrolowanych (UM Chełm, UM Świdwin).

Przykłady

W **UM Chełm** Prezydent Miasta w latach 2016–2018 wydał 14 zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów rosnących na terenach nieruchomości Miasta. W związku z tą nieprawidłowością, 10 października 2018 r. NIK skierowała do Marszałka Województwa Lubelskiego zawiadomienie o usunięciu drzew i krzewów bez wymaganego zezwolenia.

W **UM Świdwin** powodem wydania przez Burmistrza Miasta w latach 2016–2018 dziewięciu zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych było przyjęcie przez ten organ założenia, że przekazanie terenu nieruchomości gminnej w trwały zarząd innego podmiotu (szkoły i miejskiego ośrodka pomocy społecznej) wyłącza stosowanie art. 90 ust. 1

[82] W przepisie tym, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2016 r., ustawodawca powierzył marszałkom województw kompetencje dotyczące usuwania drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych w miastach na prawach powiatu.

uoop. Przepis ten stanowi, że to starosta wydaje zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów w przypadku nieruchomości gminnych w gminach innych niż miasta na prawach powiatu, z wyjątkiem nieruchomości będących w użytkowaniu wieczystym innego podmiotu. Przekazanie terenu gminnego w trwały zarząd innego podmiotu nie powoduje zmiany stanu własności tej nieruchomości[83]. Tym samym w tego typu przypadkach brak jest podstaw do wyłączenia stosowania art. 90 ust. 1 uoop.

Niekompletne wnioski o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych

Badanie szczegółowe 272 wniosków[84] o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych wykazało, że aż 21,0% z nich sporządzonych zostało przez jednostki kontrolowane lub jednostki im podległe nierzetelnie, bez spełnienia wszystkich wymogów określonych w przepisach uoop[85]. Przypadki składania do organów niekompletnych wniosków stwierdzono w 11, tj. w ponad połowie gmin objętych kontrolą[86].

Braki we wnioskach dotyczyły najczęściej niewskazania lub wskazania niepełnej nazwy gatunkowej drzew i krzewów przewidzianych do usunięcia[87], niepodania informacji o terminie planowanego usunięcia drzew i krzewów oraz niedołączenia rysunku, mapy albo projektu zagospodarowania działki lub terenu, wykonanego przez projektanta posiadającego odpowiednie uprawnienia budowlane, określającego usytuowanie drzew lub krzewów w odniesieniu do granic nieruchomości oraz istniejących lub projektowanych obiektów budowlanych. Braki dotyczyły także niewskazania we wnioskach przeznaczenia terenu, na którym znajdowały się planowane do usunięcia drzewa i krzewy, nieokreślenia obwodu drzew na wysokości 130 cm czy niedołączenia do wniosków oświadczenia o posiadanym tytule prawnym władania nieruchomością.

Kierownicy kontrolowanych jednostek, jako przyczynę sporządzania i składania niekompletnych wniosków wskazywali przede wszystkim brak specjalistycznej wiedzy osób sporządzających wnioski, a także możliwość ustalenia przez pracowników organu wydającego zezwolenia w toku prowadzonych przez organ oględzin gatunków drzew i krzewów przewidzianych do usunięcia czy możliwość uzupełnienia wniosku na dalszych etapach postępowania, a także przeoczenia powodowane dużą liczbą spraw prowadzonych przez pracowników jednostki.

Przykłady

Spośród 13 objętych badaniem wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych, złożonych przez **Prezydenta Miasta Siedlce,** dziewięć wniosków nie zawierało pełnych nazw gatunków drzew i krzewów, a jedynie nazwy rodzajowe, a w jednym wniosku nie wskazano w ogóle nazw krzewów przewidzianych do usunięcia.

[83] W świetle obowiązujących przepisów prawa nie ma możliwości ustanowienia użytkowania wieczystego na nieruchomości pozostającej w trwałym zarządzie.

[84] 13,8% wszystkich wniosków złożonych w latach 2015–2018 (do 15 maja 2018 r.).

[85] Wymagania określone w art. 83 ust. 4 uoop (w brzmieniu obowiązującym do 27 sierpnia 2015 r.) i art. 83b ust. 1 i 2 uoop.

[86] Siedlce, Wołomin, Marki, Radzymin, Świdwin, Łapy, Czarna Białostocka, Chełm, Zamość, Bychawa i Jastków.

[87] Ograniczano się do wskazania nazwy rodzajowej (np. dąb) zamiast nazwy gatunkowej (np. dąb szypułkowy).

W jednym wniosku z 13 złożonych przez **Burmistrz Miasta Wołomin** nie podano pełnych nazw gatunków drzew przewidzianych do usunięcia, a w sześciu kolejnych wnioskach nie określono terminu planowanego usunięcia drzew i krzewów.

Cztery wnioski spośród 13 objętych badaniem, złożone przez **Burmistrza Miasta Świdwin,** nie zawierały wymaganych elementów.

Nie kwestionując możliwości uzupełnienia wniosków na dalszym etapie postępowań prowadzonych przez organy wydające zezwolenia, należy zaznaczyć, że jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane są do realizacji powierzonych im zadań zgodnie z przepisami, a także z należytą starannością. Oznacza to, że jednostki te nie powinny sporządzać i przedkładać dokumentów, które nie spełniają podstawowych wymogów wynikających z przepisów prawa, generując konieczność sporządzenia przez organ wezwania do uzupełnienia wniosku bądź konieczność ustalenia gatunków drzew i krzewów w toku prowadzonych oględzin. Podkreślić w tym miejscu należy, że głównym celem prowadzenia przez organ oględzin drzew i krzewów objętych wnioskiem winno być potwierdzenie bądź wykluczenie występowania w obrębie zadrzewień gatunków chronionych, a nie uzyskiwanie danych, które powinny być przedstawione we wniosku.

Także w kontroli *Usuwanie drzew z terenu nieruchomości gminnych i zagospodarowanie pozyskanego drewna* (P/12/138) NIK zwróciła uwagę na problem nierzetelnego sporządzania przez gminy wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych, jednoznacznie kwalifikując te działania jako nieprawidłowe.

5.4.2. Wywiązywanie się przez gminę z obowiązków zawartych w zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów

Usuwanie drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych na podstawie uzyskanych decyzji

W okresie objętym kontrolą usuwanie drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych prowadzone było na podstawie decyzji uzyskanych przez urzędy gmin, jednostki im podległe oraz innych posiadaczy nieruchomości gminnych – zezwoleń wydanych w trybie uoop bądź decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowych. Na żadną z objętych kontrolą gmin nie nałożono administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych bez ważnego zezwolenia, ani za zniszczenie lub uszkodzenie drzew i krzewów położonych na tych terenach. Usuwania drzew i krzewów bez wymaganego zezwolenia nie potwierdziło również badanie szczegółowe 101 inwestycji gminnych realizowanych w okresie objętym kontrolą.

Zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych

Na podstawie wniosków złożonych w latach w latach 2015–2018 (do 15 maja 2018 r.)[88], jednostki kontrolowane, jednostki organizacyjne gmin oraz posiadacze nieruchomości gminnych uzyskali ogółem 1791 zezwoleń na usunięcie 12 550 drzew oraz 17 098,4 m^2 krzewów. Dotyczyło

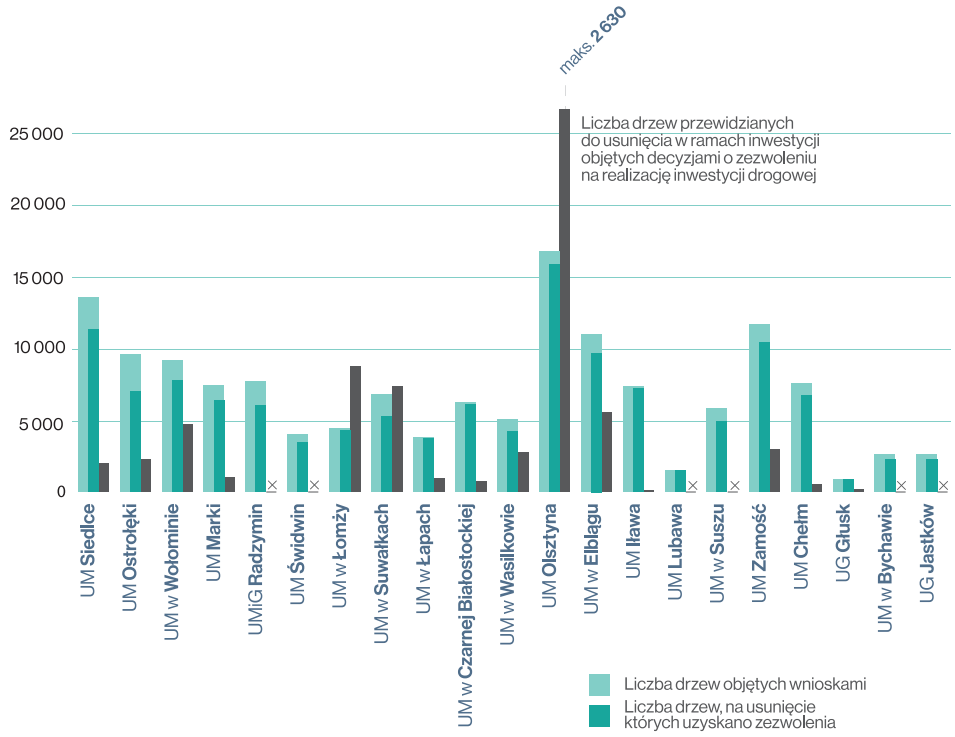
[88] Wniosków lub innej dokumentacji, na podstawie której organ wszczął postępowanie w sprawie wydania zezwolenia na usuniecie drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych.

to odpowiednio 87,4% drzew i 94,8% powierzchni krzewów objętych złożonymi wnioskami. Organy prowadzące postępowania odmówiły wydania zezwolenia na usunięcie łącznie 793 drzew (5,5%) i 230 m^2 krzewów (1,3%)[89].

Usuwanie drzew i krzewów w ramach inwestycji objętych decyzjami o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej

W 16 gminach z 21 skontrolowanych, drzewa i krzewy usuwano również w ramach inwestycji objętych decyzjami o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, w przypadku których, zgodnie z art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. *o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*[90], nie było wymogu uzyskania zezwolenia. W okresie objętym kontrolą, w gminach tych realizowano łącznie 86 tego typu inwestycji, w ramach których przewidziano do usunięcia ogółem 6548 drzew i 103 594,5 m^2 krzewów. Spośród kontrolowanych gmin, największą liczbę inwestycji objętych takimi decyzjami prowadzono w mieście Suwałki (20 inwestycji), jednak największą liczbę drzew i powierzchnię krzewów przewidziano do usunięcia w ramach inwestycji drogowych realizowanych w mieście Olsztyn (2630 drzew i 44 066,4 m^2 krzewów).

Wykres nr 4
Liczba drzew i powierzchnia krzewów objętych wnioskami i zezwoleniami



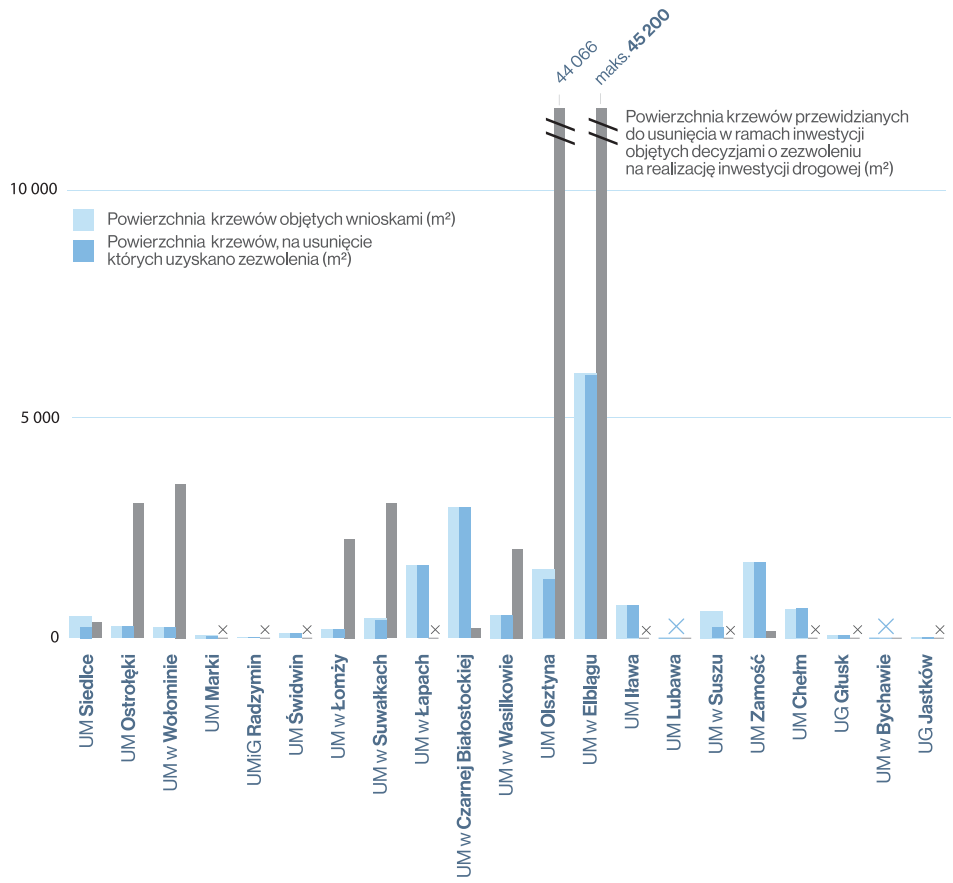
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

[89] Pozostałe wnioski pozostawiono bez rozpoznania lub przekazano zgodnie z właściwością do wojewódzkiego konserwatora zabytków, postępowania umorzono bądź według stanu na 15 maja 2018 r. postępowania były w toku.

[90] Dz. U. z 2018 r. poz. 1474.

Wykres nr 5

Liczba drzew i powierzchnia krzewów przewidzianych do usunięcia w ramach inwestycji objętych decyzjami o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Wywiązywanie się przez gminy z nałożonego w zezwoleniach obowiązku uiszczenia opłaty za usunięcie drzew i krzewów

W 264 zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych z 1791 skontrolowanych (14,7%), organy nałożyły opłaty za usunięcie drzew i krzewów w łącznej kwocie 32 710,1 tys. zł, przy czym termin uiszczenia opłat w wysokości 32 647,8 tys. zł, nałożonych w 260 zezwoleniach, został odroczony w związku z uzależnieniem wydania decyzji od dokonania nasadzeń zastępczych bądź od przesadzenia drzew i krzewów objętych zezwoleniami[91]. W przypadku żadnej z tych 260 spraw, do dnia zakończenia kontroli NIK nie minął termin wymagalności opłaty.

W trzech gminach podmioty zobowiązane do wniesienia opłat, których termin wymagalności nie został odroczony, prawidłowo wywiązały się z tego obowiązku, uiszczając opłaty w wymaganej wysokości (łącznie 62,3 tys. zł) i w terminie wynikającym z art. 87 ust. 3 uoop, tj. w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzje ustalające wysokość opłat stały się ostateczne.

W pozostałych 1527 zezwoleniach organy wydające decyzje odstąpiły od nałożenia opłat za usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych, w trybie art. 86 ust. 1 uoop. Podstawą odstąpienia od nało-

[91] Termin wniesienia opłaty w poszczególnych decyzjach odroczono na okres trzech lat od dnia wydania zezwolenia (decyzje wydane do 27 sierpnia 2015 r.) bądź na okres trzech lat od dnia upływu określonego w zezwoleniach terminu dokonania nasadzeń zastępczych/przesadzenia drzew i krzewów (decyzje wydane od 28 sierpnia 2015 r.).

żenia opłaty najczęściej był fakt, że przewidziane do usunięcia drzewa i krzewy zagrażały bezpieczeństwu ludzi lub mienia w istniejących obiektach budowlanych, a także że rośliny obumarły bądź nie rokowały szansy na przeżycie z przyczyn niezależnych od posiadaczy nieruchomości.

Nieprzestrzeganie określonego w zezwoleniach terminu usunięcia drzew i krzewów

Badanie szczegółowe 284 spraw dotyczących usunięcia drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych wykazało, że w 18 przypadkach (6,3%) podmioty, na rzecz których wydano decyzje, nie dotrzymały określonego w zezwoleniach terminu usunięcia drzew i krzewów. Nieprawidłowości stwierdzono w trzech jednostkach kontrolowanych (14,3%).

Przykłady

Dokonanie wycinki trzech drzew z terenu nieruchomości będących własnością **miasta Ostrołęki**, na usunięcie których Prezydent Miasta wydał zezwolenie z 25 maja 2015 r., nastąpiło 243 dni po upłynięciu ostatecznego terminu na usunięcie drzew wskazanego w zezwoleniu. Usunięcia 18 drzew z terenu nieruchomości będących własnością miasta Ostrołęki, dokonano od 12 lipca 2017 r. do 16 sierpnia 2017 r., tj. od 42 do 77 dni po upływie ostatecznego terminu wskazanego w zezwoleniu z 11 maja 2017 r. wydanym przez Marszałka Województwa Mazowieckiego.

Usunięcia drzew z nieruchomości gminnych na terenie **miasta i gminy Radzymin** dokonano w okresie od 22 stycznia do 28 lutego 2018 r., czyli od 22 do 59 dni po upływie ostatecznego terminu wskazanego w 12 zezwoleniach.

W przypadku czterech zezwoleń wydanych na usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych w **mieście Susz**, drzewa usunięto w „okresie lęgowym lub wychowu młodych" (od 1 marca do 15 października), pomimo wskazania w tych zezwoleniach terminu wycinki poza tym okresem.

W związku z niedopełnieniem określonego w zezwoleniach warunku dotyczącego terminu usunięcia drzew i krzewów, zezwolenia te nie mogły być już wykonane. Tym samym usunięcie drzew i krzewów objętych tymi decyzjami nastąpiło bez wymaganych zezwoleń, co stanowi przesłankę do nałożenia na jednostki odpowiedzialne za usunięcie drzew, administracyjnej kary pieniężnej w trybie art. 88 ust. 1 pkt 1 uoop. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego oznacza to narażenie gminy na utratę środków publicznych.

W kolejnych 35 sprawach z 284 (12,3%), jednostki kontrolowane nie miały dokumentacji, która potwierdzała usunięcie drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych w terminach wskazanych w zezwoleniach. Przypadki braku możliwości ustalenia terminu faktycznej wycinki drzew i krzewów stwierdzono w pięciu skontrolowanych jednostkach[92]. Wyjaśniając przyczyny tego stanu, kierownicy jednostek wskazywali np. brak obowiązku gromadzenia dokumentacji potwierdzającej fakt wycinki bądź przeoczenie. W jednej z jednostek wskazano również, że usunięcia drzew w terminie wskazanym w zezwoleniu domniemywać można na podstawie terminu zlecenia usługi wycinki jednostce organizacyjnej gminy oraz faktu przekazania tej jednostce zezwolenia.

[92] UM Marki, UM Świdwin, UM w Suszu i UM w Bychawie oraz UG Głusk.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zlecenie wykonania wycinki drzew i krzewów jednostce organizacyjnej gminy oraz przekazanie jej zezwolenia nie gwarantuje, że drzewa i krzewy usunięte zostały przez tę jednostkę w terminie wskazanym w decyzji organu. W przypadku zanegowania legalności takiej wycinki (terminu jej wykonania) przez organ, jednostka nie będzie miała materiału dowodowego, potwierdzającego legalność podejmowanych działań, narażając tym samym gminę na konieczność uiszczenia administracyjnej kary pieniężnej i utratę środków publicznych.

Niewywiązywanie się przez gminy z obowiązku dokonania nasadzeń zastępczych oraz obowiązku poinformowania o tym fakcie organu

Obowiązek przesadzenia drzew i krzewów lub obowiązek dokonania nasadzeń zastępczych w ramach kompensacji przyrodniczej nałożono w 670 zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych z 1791 zbadanych (37,4%). W decyzjach tych przewidziano nasadzenie ogółem 6386 drzew i 4195,0 m^2 krzewów oraz przesadzenie 102 drzew i krzewów z powierzchni 12,0 m^2, co odpowiadało 51,7% drzew i 24,6% powierzchni krzewów, planowanych do usunięcia na podstawie wszystkich uzyskanych zezwoleń. Najwyższy poziom kompensacji przyrodniczej drzew przewidziano w zezwoleniach dotyczących gmin Głusk i Jastków, miasta Bychawa oraz miasta i gminy Radzymin, w przypadku których liczba drzew planowanych do nasadzenia przewyższyła liczbę drzew planowanych do usunięcia. Najniższy poziom kompensacji usuwanych drzew (13,6%) określono w zezwoleniach dotyczących miasta Wasilków.

Badanie szczegółowe 151 spraw dotyczących usunięcia drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych[93], w przypadku których upłynął nałożony w zezwoleniach termin dokonania nasadzeń zastępczych[94], wykazało, że w 37 przypadkach (24,5%) podmioty, na rzecz których wydano decyzje nie dokonały wymaganych nasadzeń zastępczych, w siedmiu przypadkach (4,6%) podmioty dokonały nasadzeń z naruszeniem terminu wskazanego w zezwoleniach, w kolejnych czterech przypadkach (2,7%) nasadzeń dokonano z naruszeniem warunków określonych w zezwoleniach, a w jednym przypadku (0,7%) jednostka kontrolowana nie miała dokumentacji potwierdzającej fakt dokonania kompensacji przyrodniczej. Takie nieprawidłowości stwierdzono łącznie w ośmiu kontrolowanych gminach[95].

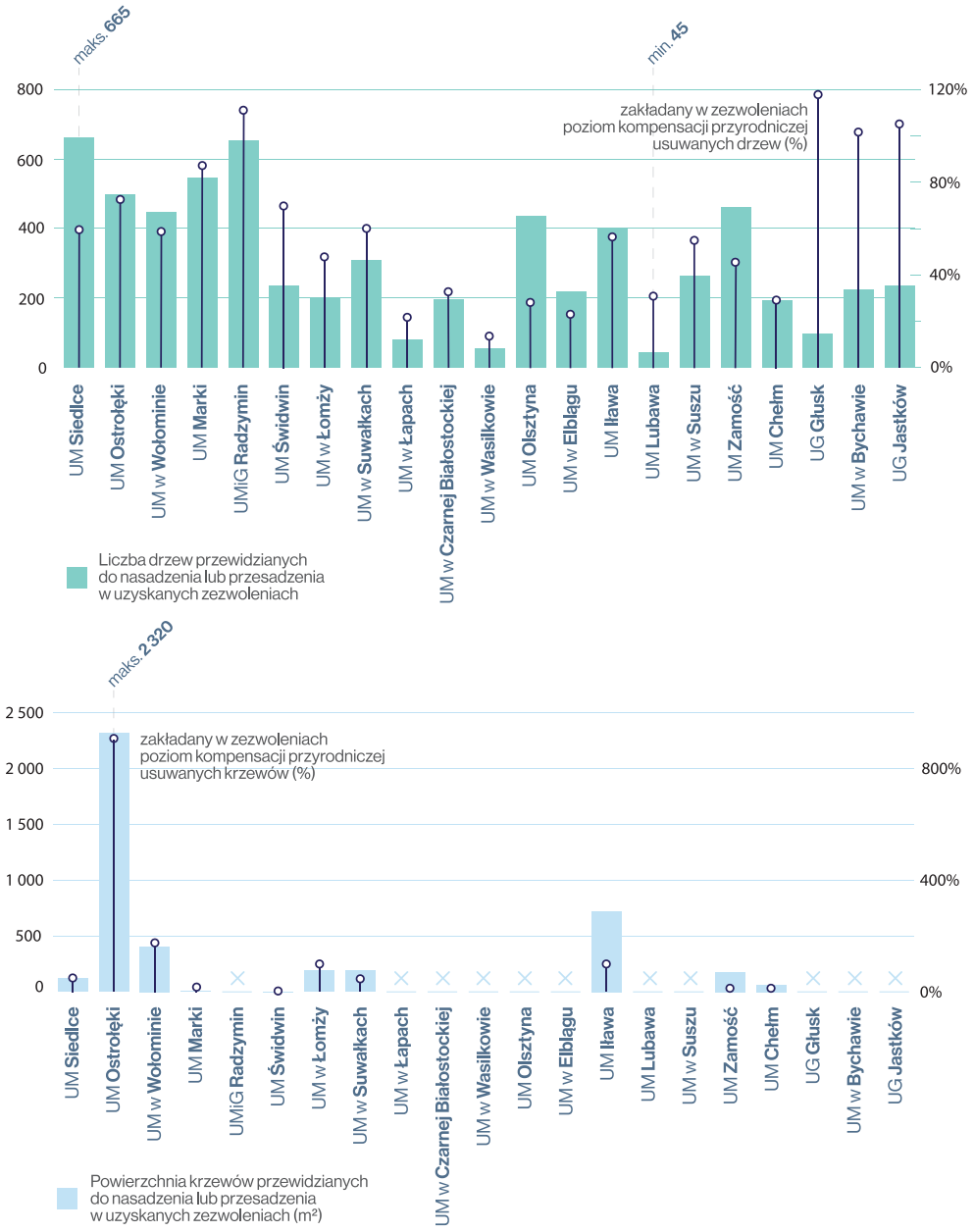
[93] Wielkość badania szczegółowego zwiększono w związku z nieprawidłowościami stwierdzonymi w UM Marki.

[94] W decyzjach udzielonych miastu Świdwin nie określono terminu dokonania nasadzeń zastępczych.

[95] Siedlce, Wołomin, Marki, Ostrołęka, Świdwin, Zamość, Susz i Chełm.

Wykresy nr 6 i 7

Liczba drzew i powierzchnia krzewów przewidzianych do nasadzenia/ przesadzenia w zezwoleniach uzyskanych w poszczególnych gminach, a także przewidywany poziom kompensacji przyrodniczej usuwanych drzew i krzewów



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Przykłady

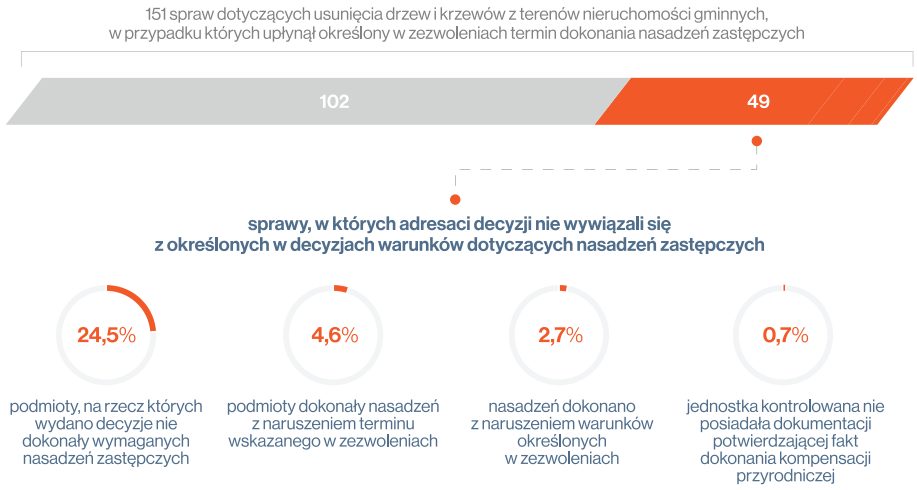
Burmistrz Miasta Marki nie wywiązał się z obowiązku dokonania nasadzeń zastępczych, nałożonego w 27 zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów z terenu nieruchomości miasta, wydanych przez Starostę Powiatu Wołomińskiego. Wykonanie tych nasadzeń stanowiło warunek odroczenia terminu uiszczenia opłat za usunięcie drzew i krzewów w łącznej kwocie 1 622,1 tys. zł.

Prezydent Miasta Siedlce nie wywiązał się z obowiązku dokonania nasadzeń zastępczych, nałożonego w czterech zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów z terenu nieruchomości należących do miasta. Obowiązek dokonania nasadzeń zastępczych, wynikający z innego zezwolenia, zrealizowany został natomiast z naruszeniem warunków określonych w decyzji.

W przypadku **miasta Susz**, nasadzenia zastępcze, których obowiązek dokonania wynikał z sześciu zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z terenu nieruchomości miasta wykonane zostały po terminie wynikającym z tych decyzji. Opóźnienia w wykonaniu nasadzeń wyniosły od dwóch do 39 dni, co kierownik referatu odpowiedzialnego za dokonanie nasadzeń tłumaczył przeoczeniem. W przypadku jednej sprawy UM w Suszu nie dysponował dokumentacją potwierdzającą fakt wykonania nasadzeń.

W **mieście Chełm** nasadzenia zastępcze drzew, których obowiązek wykonania wynikał z trzech zezwoleń wydanych przez Marszałka Województwa Lubelskiego, wykonano z naruszeniem warunków określonych w decyzjach, dotyczących minimalnej wysokości i obwodu nasadzanych drzew. Prezydent miasta tłumaczyła wystąpienie tej nieprawidłowości brakiem dostępności sadzonek spełniających wymagania określone w zezwoleniach.

Infografika nr 9
Przypadki niedokonania nasadzeń zastępczych lub ich wykonania z naruszeniem warunków określonych w zezwoleniach



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W czterech gminach z 21 objętych kontrolą (19,1%), stwierdzono przypadki niewywiązywania się z obowiązku poinformowania organu o dokonanych nasadzeniach zastępczych[96], a w sześciu gminach (28,6%) przypadki nieterminowego wywiązania się tego obowiązku[97]. Zgodnie z wyjaśnieniami przedstawionymi przez kierowników jednostek było to wynikiem przeoczenia.

Przykłady

Burmistrz Miasta Susz nie poinformował Starosty Powiatu Iławskiego o dokonanych nasadzeniach zastępczych w przypadku siedmiu z dziewięciu spraw (77,8%) objętych badaniem szczegółowym, w których obowiązek taki wynikał z uzyskanych zezwoleń.

Niewywiązanie się **Wójta Gminy Głusk** z obowiązku zawartego w zezwoleniach stwierdzono w dziewięciu sprawach z 10 objętych badaniem (90,0%).

[96] Miasta: Elbląg i Susz, gmina Głusk oraz miasto i gmina Radzymin.

[97] Miasta: Ostrołęka, Wołomin, Suwałki, Łapy, Zamość i Bychawa.

Burmistrz Miasta Wołomin, w ośmiu sprawach z jedenastu objętych badaniem (72,7%), informację o dokonaniu nasadzeń zastępczych, przekazała Staroście Powiatu Wołomińskiego z naruszeniem terminów wskazanych w zezwoleniach. Opóźnienia wyniosły od 36 dni do ponad 31 miesięcy.

W jednej sprawie z pięciu objętych badaniem, w których nałożono obowiązek dokonania nasadzeń zastępczych, **Prezydent Miasta Zamość** poinformował Marszałka Województwa Lubelskiego o dokonanych nasadzeniach zastępczych z naruszeniem terminu wskazanego w zezwoleniu. Opóźnienie wyniosło 111 dni.

Konsekwencją niewywiązania się przez gminę z obowiązku dokonania nasadzeń zastępczych jest nałożenie przez organ opłaty za usunięcie drzew i krzewów (w przypadku, gdy w zezwoleniu odroczono termin uiszczenia opłaty w związku z nałożeniem obowiązku dokonania nasadzeń) bądź podjęcie działań wynikających z przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (w przypadku, gdy w zezwoleniu nie naliczono opłaty).

Zdjęcia nr 2 i 3

Nasadzenia drzew na terenach nieruchomości gminnych w mieście Łapy

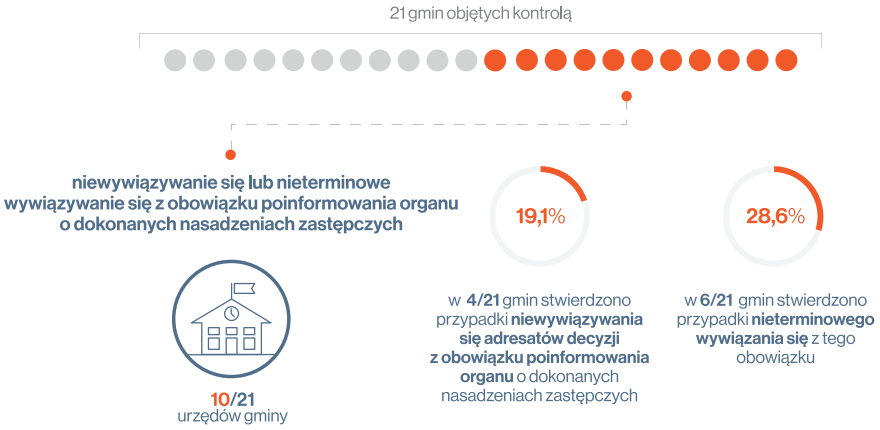
Źródło: Zdjęcia wykonane w toku kontroli.

Zdjęcia nr 4 i 5

Nasadzenia drzew na terenach nieruchomości gminnych w mieście Czarna Białostocka

Źródło: Zdjęcia wykonane w toku kontroli.

Infografika nr 10
Przypadki niewywiązania się z obowiązku poinformowania organu o dokonanych nasadzeniach zastępczych



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

5.4.3. Prowadzenie sprawozdawczości statystycznej dotyczącej nasadzeń oraz ubytków drzew i krzewów

Terminowość przekazywania sprawozdań statystycznych

W latach 2015–2018 objęte kontrolą urzędy gmin z reguły terminowo wywiązywały się z obowiązku sporządzania i przekazywania do GUS sprawozdań statystycznych SG-01 (leśnictwo i ochrona środowiska) za lata 2015, 2016 i 2017. Przypadki przesłania sprawozdań po terminie wynikającym z *Programu Badań Statystycznych Statystyki Publicznej* na kolejne lata wystąpiły jedynie w UM w Suszu, opóźnienia te jednak nie przekraczały dwóch dni.

Zróżnicowana metodyka i nierzetelne sporządzanie sprawozdań dotyczących nasadzeń i ubytków

Kontrola wykazała, że sprawozdania SG-01 (leśnictwo i ochrona środowiska) dotyczące nasadzeń oraz ubytków drzew i krzewów, w poszczególnych objętych kontrolą urzędach gmin sporządzane były według różnej metodyki, co wpływało w znaczący sposób na wartość danych wskazywanych w tych sprawozdaniach.

Stosownie do zapisów *Objaśnień do formularza SG-01 (leśnictwo i ochrona środowiska)* w sprawozdaniach tych w wierszach dotyczących ubytków drzew i krzewów należało wykazać prace wykonane w obiektach zaliczonych do terenów zieleni[98], w tym liczbę wszystkich ubytków, które doprowadziły do zubożenia w ciągu roku terenów zieleni należących do gminy (bez względu na to, czy usunięcie drzew i krzewów wymagało zezwolenia) oraz liczbę wszystkich ubytków, które doprowadziły do zubożenia w ciągu roku terenów zieleni innych niż te należące do gminy (w przypadkach, gdy usunięcie drzew i krzewów wymagało zezwolenia).

[98] Zgodnie z objaśnieniami do sprawozdania SG-01 pod pojęciem trenów zieleni rozumie się tereny wraz z infrastrukturą techniczną i budynkami funkcjonalnie z nimi związanymi, pokryte roślinnością, znajdujące się w granicach wsi o zwartej zabudowie lub miast, pełniące funkcje estetyczne, rekreacyjne, zdrowotne lub osłonowe, a w szczególności parki, zieleńce, promenady, bulwary, ogrody botaniczne, zoologiczne, jordanowskie i zabytkowe oraz cmentarze, a także zieleń towarzyszącą ulicom, placom, zabytkowym fortyfikacjom, budynkom, składowiskom, lotniskom oraz obiektom kolejowym i przemysłowym (zgodnie z art. 5 pkt 21 uoop).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W 10 urzędach gmin spośród 21 objętych kontrolą (47,6%), sprawozdania SG-01 w części dotyczącej nasadzeń oraz ubytków drzew i krzewów na terenach zieleni, sporządzane były wyłączenie w oparciu o dane dotyczące terenów nieruchomości gminnych, z pominięciem terenów nienależących do gminy. Zastosowanie takiej metodyki wynikało z przyjętego przez te jednostki założenia, że tereny zieleni występują wyłącznie na terenach będących własnością gminy. W ośmiu urzędach (38,1%) sprawozdania sporządzane były przy uwzględnieniu zarówno danych dotyczących terenów gminnych, jak i pozostałych terenów, jednak nie we wszystkich jednostkach kierowano się faktyczną klasyfikacją gruntów. W przypadku trzech jednostek (14,3%) przyjęto założenie, że na terenie gminy nie ma nieruchomości spełniających definicję terenów zieleni.

Zauważyć należy również, że w związku z tym, że pracownicy rzędów gmin nie prowadzili monitoringu przestrzegania, określonego w wydanych zezwoleniach terminu usunięcia drzew i krzewów z terenów innych niż tereny gminne, jednostki te nie wiedziały jaka jest faktyczna wielkość ubytków i nasadzeń na tych terenach. W urzędach gmin nie było również danych dotyczących ubytków oraz nasadzeń drzew i krzewów na terenach innych niż tereny gminne, wpisanych do rejestru zabytków, w przypadku których zezwolenia wydawał wojewódzki konserwator zabytków. Z tego względu w jednostkach, w których sprawozdania SG-01 sporządzano przy uwzględnieniu terenów nienależących do gminy, wielkość ubytków oraz nasadzeń drzew i krzewów na tych terenach ustalano wyłącznie na podstawie danych zawartych w zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów, wydanych przez organy wykonawcze tych gmin.

Przy ustalaniu wielkości ubytków oraz nasadzeń drzew i krzewów na terenach nieruchomości gminnych, w poszczególnych urzędach gmin stosowano zróżnicowaną metodykę. W części skontrolowanych jednostek wielkości te ustalano wyłącznie na podstawie danych zawartych w zezwoleniach uzyskanych przez gminę, a więc bez uwzględnienia danych o faktycznej wycince i nasadzeniach, a także bez uwzględnienia ubytków drzew i krzewów, dla których nie było wymagane uzyskanie zezwolenia. W innych gminach, przy sporządzaniu sprawozdań opierano się zarówno na danych zawartych w uzyskanych zezwoleniach, jak i danych pochodzących z zawartych umów oraz z wydanych pracownikom jednostki zleceń usunięcia i nasadzenia drzew i krzewów, a także wyłącznie na podstawie umów, zleceń lub informacji otrzymanych od pracowników zajmujących się utrzymaniem zieleni na terenie gminy.

Przykłady

W **UM Siedlce,** w sprawozdaniach uwzględniano wyłącznie drzewa usuwane i nasadzane na terenach zieleni będących własnością miasta. Liczbę drzew ustalano na podstawie zawartych umów na pielęgnację drzewostanu, udzielonych zleceń oraz protokołów odbioru wykonanych prac. Z ustaleń kontroli wynika jednak, że wskazane w sprawozdaniach dane były niezgodne ze stanem faktycznym.

W **UM Świdwin**, zgodnie z przedstawionymi wyjaśnieniami, podczas sporządzania sprawozdań SG-01 kierowano się liczbą nasadzonych drzew wynikającą ze zleceń oraz wiedzą na temat ubytków i zniszczeń drzew uzyskaną w wyniku

„własnych bieżących obserwacji" oraz informacji otrzymanych od pracowników zajmujących się utrzymaniem porządku na terenie miasta. W sprawozdaniach nie uwzględniano danych dotyczących nasadzeń oraz ubytków drzew i krzewów na terenach nienależących do gminy.

W **UM Lubawa** dane do sprawozdań przyjmowano wyłącznie na podstawie zezwoleń wydanych przez Burmistrza Miasta Lubawa na usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości nienależących do gminy oraz zezwoleń wydanych przez starostę iławskiego na usunięcie drzew i krzewów z terenów gminnych.

W **UM w Elblągu** podstawę sporządzania sprawozdań stanowiły dane zawarte w zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych i terenów nieruchomości innych niż gminne. W sprawozdaniach tych nie uwzględniano drzew i krzewów, których usunięcie nie wymagało uzyskania zezwolenia. Kontrola wykazała również, że w żadnym z przedłożonych GUS sprawozdań nie uwzględniono drzew i krzewów usuniętych na podstawie decyzji wydanych przez wojewódzkiego konserwatora zabytków. Dane zawarte w sprawozdaniach za 2016 i 2017 nie uwzględniały również drzew i krzewów usuniętych na podstawie zezwoleń wydanych przez Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Przyczyną tych nieprawidłowości oraz zróżnicowania metodyki stosownej przez poszczególne jednostki były przede wszystkim rozbieżności w interpretacji definicji „terenu zieleni", a także brak bądź niepełna wiedza o liczbie drzew i krzewów faktycznie usuniętych i nasadzonych. Zgodnie z wyjaśnieniami, przedstawionymi przez kierowników jednostek, przyczyną stwierdzonych w toku kontroli rozbieżności było również przeoczenie przez pracowników urzędów, odpowiedzialnych za sporządzenie sprawozdań, a także nieprecyzyjne objaśnienia do sprawozdań.

W toku kontroli osoby odpowiedzialne za sporządzenie sprawozdań wskazywały również na niespójność między sprawozdaniami SG-01, a wydawanymi zezwoleniami dotyczącą jednostki miary określającej „ilość" usuwanych krzewów (odpowiednio: sztuki i m^2) i konieczność dokonania przeliczeń, które mogły być obaczone istotnymi błędami.

NIK stwierdza, że większość kontrolowanych podmiotów nie działała z należytą starannością by zapewnić właściwą jakość sporządzanych sprawozdań. W ponad 60% skontrolowanych urzędów gmin sprawozdania sporządzane były nierzetelnie. Przedstawiane w sprawozdaniach dane były niekompletne, odbiegały od stanu rzeczywistego bądź ze względu na brak dokumentów źródłowych nie było możliwości zweryfikowania ich poprawności. Obarczone błędami bądź brakami – i to w wielu przypadkach istotnymi – sprawozdania nie dostarczały na potrzeby statystyki publicznej wiarygodnych danych.

Należy podkreślić, że wiarygodność danych statystycznych ma istotne znaczenie dlatego, że są one wykorzystywane do analizowania i prognozowania procesów zachodzących w skali kraju. Z tego względu ustawodawca wprowadził kary przekazywanie danych niezgodnych ze stanem faktycznym. Zgodnie z art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. *o statystyce publicznej*, kto wbrew obowiązkowi przekazuje dane niezgodne ze stanem faktycznym podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo

pozbawienia wolności do lat 2. W przypadku mniejszej wagi sprawca podlega grzywnie (art. 56 ust. 2 ustawy). Karze grzywny podlega także ten, kto wbrew obowiązkowi przekazuje dane statystyczne po upływie oznaczonego terminu (art. 58 ustawy).

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

Organizacja wycinki drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych

W większości skontrolowanych gmin (13 z 21, tj. 61,9%), wycinkę drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych zlecano zarówno jednostce gminnej zajmującej się urządzaniem i pielęgnacją zieleni, jak i podmiotom zewnętrznym – najczęściej wykonawcom inwestycji. Niejednokrotnie zaangażowanie podmiotu zewnętrznego ograniczało się do najmu specjalistycznego sprzętu do wycinki, a samą wycinkę przeprowadzali pracownicy jednostek gminnych zajmujących się pielęgnacją zieleni lub pracownicy zatrudnieni w ramach prac interwencyjnych. W przypadku siedmiu gmin (33,3%) wycinką drzew zajmowały się wyłącznie podmioty zewnętrzne, a w przypadku jednej gminy wyłącznie spółki komunalne gminy.

Nieszacowanie kosztów wycinki drzew i krzewów oraz przekazywanie pozyskanego drewna na własność podmiotu wykonującego wycinkę

Spośród 20 jednostek, które zlecały usunięcie drzew i krzewów podmiotom zewnętrznym 12 (60%) szacowało koszty wycinki przez te podmioty. Podstawę do ustalenia takich kosztów stanowiły zawarte w umowach z tymi podmiotami koszty jednostkowe za usunięcie drzewa (trzy urzędy); oferty wykonawcy wycinki złożone w wyniku zapytań ofertowych lub po dokonaniu oględzin drzew planowanych do usunięcia (osiem urzędów); wyceny sporządzone przez leśniczego (jeden urząd).

Sześć jednostek (30%) w umowach z podmiotami zewnętrznymi nie szacowało kosztów usuwania drzew i krzewów[99]. W zamian za wykonanie usługi wycinki jej wykonawca przejmował pozyskane drewno na własność.

Przykłady

W **UM Iława** wycinkę drzew i krzewów oraz pielęgnację terenów zielonych na nieruchomościach gminnych powierzano wykonawcy zewnętrznemu, wybieranemu corocznie na podstawie przetargu nieograniczonego. W okresie objętym kontrolą takie usługi świadczyły dwa podmioty z Ostródy (w 2015 r. i 2016 r.) oraz z Iławy (w 2017 r. i 2018 r.). W specyfikacji istotnych warunków zamówienia w „Opisie sposobu obliczania ceny oferty" określono, że drewno uzyskane z wycinki ma stanowić własność wykonawcy, a cena oferty powinna być pomniejszona o szacowaną wartość pozyskanego drewna. W formularzach ofertowych oferenci nie podawali jednak szacowanej wartości pozyskanego drewna i sposobu jego ewentualnego wyliczenia. Oznacza to, że wartość wyceny pozyskanego drewna nie była kryterium wyboru oferty.

W **UM w Łapach** na podstawie analizy dwóch spraw dotyczących wycinek drzew (zrealizowanych przez Zakład Usług Komunalnych – samorządowy zakład budżetowy oraz Przedsiębiorstwo Energetyki Cieplnej sp. z o.o. – spółka gminna) stwierdzono, że podmioty te usuwały drzewa w ramach stałych zleceń na usługi dotyczące pielęgnacji terenów zielonych należących do gminy. W oparciu o szczegółowo badane sprawy ustalono, że nie dokonano oddzielnej wyceny kosztów związanych z usunięciem 41 drzew i 40 m^2 krzewów oraz kalkulacji wartości pozyskanego drewna w wycenie usług.

[99] UM Siedlce, UMiG Radzymin, UM Marki, UM w Wołominie, UM w Łapach, UM Iława.

Należy przy tym wskazać, że spośród siedmiu urzędów tylko w jednym (UM w Czarnej Białostockiej) oszacowano – na podstawie cen drewna ustalonych w cenniku Nadleśnictwa Czarna Białostocka – wartość drewna przekazanego na własność podmiotu wykonującego usługę wycinki.

W **UG Jastków,** w umowach z podmiotami zewnętrznymi stosowano następujące rozwiązania: zlecano wyłącznie usługę wycinki (bez wskazania w jaki sposób oszacowano jej wysokość); przekazywano wykonawcy drewno na własność, w zamian za wykonanie wycinki, bez oszacowania wartości tego drewna; zawierano zapis o zakupie przez wykonawcę pozyskanego drewna, za kwotę zgodną z wyceną sporządzoną przez gminę[100], ujętą w wystawionej przez gminę fakturze VAT. Sprzedaż pozyskanego drewna wykonawcy wycinki (za kwotę zgodną ze sporządzoną wyceną) oraz zaewidencjonowanie w księgach rachunkowych dwóch usług, tj. sprzedaży drewna oraz usługi usuwania drzew stwierdzono tylko w przypadku jednej z siedmiu objętych szczegółowym badaniem umów.

W **UM Chełm**, w którym usuwaniem drzew i krzewów zajmowały się spółki komunalne, wyceny usług związanych z wycinką dokonywano poprzez rozeznanie cen rynkowych oferowanych przez potencjalnych wykonawców lub na podstawie sporządzanych operatów szacunkowych i kosztorysów inwestorskich.

NIK negatywnie ocenia stosowaną w jednostkach praktykę zawierania w umowach z podmiotami zewnętrznymi zapisów o przejęciu przez te podmioty drewna w zamian za wykonanie usługi wycinki, bez szacowania wartości pozyskanego drewna. Nieuwzględnienie w postępowaniach przetargowych oraz w zawieranych umowach wartości drewna pozyskiwanego w wyniku usunięcia drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych świadczy o niezachowaniu należytej staranności w zabezpieczaniu interesów gminy. Wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast jako zleceniodawcy nie zagwarantowali sobie w umowie podania przez wykonawcę ilości (masy), kategorii i wartości pozyskanego drewna. Takiej wiedzy zleceniodawcy nie mieli zarówno na etapie przetargów, jak i na etapie zawierania umowy. Konsekwencją tego było nieujmowanie w ewidencji księgowej zdarzeń gospodarczych związanych z przychodami i rozchodami pozyskiwanego drewna. W sytuacji, gdy wykonawca usługi staje się właścicielem pozyskanego drewna, to w księgach rachunkowych należy ująć dwie operacje – sprzedaż drewna wykonawcy oraz usługę usuwania drzew. Zgodnie z art. 7 uor, wartość poszczególnych składników aktywów i pasywów, przychodów i związanych z nimi kosztów, jak też zysków i strat nadzwyczajnych ustala się oddzielnie. Nie można kompensować ze sobą wartości różnych co do rodzaju aktywów i pasywów, przychodów i kosztów związanych z nimi oraz zysków i strat nadzwyczajnych. Niezastosowanie zasady indywidualnej wyceny tylko uwzględnienie wartości pozyskanego drewna w cenie usługi usuwania drzew oraz nieujęcie w księgach rachunkowych wartości drewna pochodzącego z usunięcia drzew, o którą wykonawcy pomniejszyli swoje wynagrodzenie i niewystawienie wykonawcy usługi faktury za sprzedaż drewna oznacza nierzetelne prowadzenie ksiąg

[100] Wyceny wartości drewna dokonano w oparciu o cennik detaliczny na surowiec drzewny obowiązujący w Nadleśnictwie Świdnik.

rachunkowych i naruszenie art. 24 ust. 1 i 2 uor, zgodnie z którym księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco; księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty.

Koszty wycinki drzew przez podmioty zewnętrzne

W 17 urzędach z 20, które zlecały usunięcie drzew i krzewów podmiotom zewnętrznym, wydatkowano na ten cel łączną kwotę 1781,3 tys. zł. Kwota ta nie uwzględniała wartości przekazanego drewna. W pozostałych trzech jednostkach podmioty zewnętrzne dokonywały wycinki w ramach umów zawartych w związku z realizacją inwestycji. W umowach tych nie wyodrębniano kosztów usunięcia drzew i krzewów. W przypadku 14 urzędów, które zlecały wycinkę również własnym jednostkom organizacyjnym nie było możliwości wyodrębnienia środków wydatkowanych na ten cel z uwagi na fakt, że usługi te były wykonywane w ramach stałych zleceń dotyczących pielęgnacji terenów zielonych. Nie dokonywano odrębnej wyceny usługi usunięcia drzew i krzewów.

Zdjęcie nr 6
Drewno pozyskane w wyniku wycinki drzew

Źródło: Fotolia.

Brak procedur dotyczących gospodarowania drewnem

Tylko w siedmiu gminach z 21 (33,3%), w kontrolowanym okresie obowiązywały procedury dotyczące gospodarowania składnikami mienia ruchomego, w tym drewnem. W czterech jednostkach zarządzenia określające zasady gospodarowania pozyskanym drewnem przyjęto dopiero w trakcie niniejszej kontroli[101], a jedna jednostka (UM Marki) w trakcie kontroli przedłożyła projekt takiego zarządzenia. W pozostałych dziewięciu jednostkach (42,9%) nie ustanowiono procedur[102].

Stwierdzono również, że tylko cztery jednostki w kontrolowanym okresie szacowały wartość drewna w oparciu o własny cennik[103]. Trzy jednostki korzystały z zarządzeń nadleśniczych w sprawie ustalonych cenników[104]. Jedna jednostka (UM w Wołominie) wprowadziła cennik podczas kontroli NIK.

[101] UM Chełm, UG Głusk, UM w Wołominie, UM Świdwin.

[102] UMiG Radzymin, UM w Łomży, UM w Łapach, UM w Wasilkowie, UM Olsztyna, UM Iława, UM Lubawa, UM w Bychawie, UG Jastków.

[103] UM w Suwałkach, UM Olsztyna, UM w Elblągu, UM Zamość.

[104] UM w Łomży, UM w Czarnej Białostockiej, UM Lubawa.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Brak zasad określających sposób postępowania z drewnem pozyskanym z drzew i krzewów usuniętych z nieruchomości stanowiących własność gminy mógł przyczynić się do powstania ustalonych w niniejszej kontroli nieprawidłowości. Brak procedur nie wykluczał jednak prawidłowego postępowania jednostki.

Przykład

W działalności **UM Lubawa** nie stwierdzono nieprawidłowości w realizacji działań związanych z usunięciem drzew i krzewów oraz zagospodarowaniem pozyskanego drewna, chociaż jednostka ta nie ustanowiła procedur regulujących sposób postępowania z majątkiem gminy, w tym także pozyskanym drewnem. Skarbnik miasta Lubawa wyjaśniła, że z powodu małej liczby transakcji nie było potrzeby opracowania takich procedur.

Nieszacowanie wartości drewna pozyskanego z wycinki lub szacowanie jedynie w ramach części postępowań na wycinkę drzew i krzewów

Tylko w dwóch gminach z 21 skontrolowanych (UM Lubawa, UM w Łomży) szacowano ilość i wartość pozyskanego drewna. W UM Lubawa w umowach na wycinkę drzew, wycenę drewna sporządzał zatrudniony na umowę zlecenia pracownik, mający uprawnienia brakarskie. Wyceny dokonywano każdorazowo w oparciu o analizę cen obowiązujących w Nadleśnictwie Olsztynek. Dokonywano również analizy jakości drewna z podziałem na drewno wartościowe bądź drewno opałowe, a także ze względu na gatunek drewna oraz jego wymiary. W Łomży Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej, które realizowało zadania dotyczące usuwania drzew i krzewów oraz zagospodarowania pozyskanego drewna, dokumentowało ilość i wartość drewna w protokołach. Wartość pozyskanego drewna określano na podstawie zarządzeń nadleśniczych. Wykazane w protokołach dane dotyczące ilości i wartości pozyskanego drewna stanowiły podstawę wprowadzenia zapisów w księgach rachunkowych Urzędu.

W sześciu jednostkach (28,6%) dokonywano obmiaru, kategoryzacji i wyceny pozyskanego drewna, jednak nie we wszystkich przypadkach[105]. W każdej z tych jednostek stwierdzono przypadki zaniechania tego obowiązku.

Przykłady

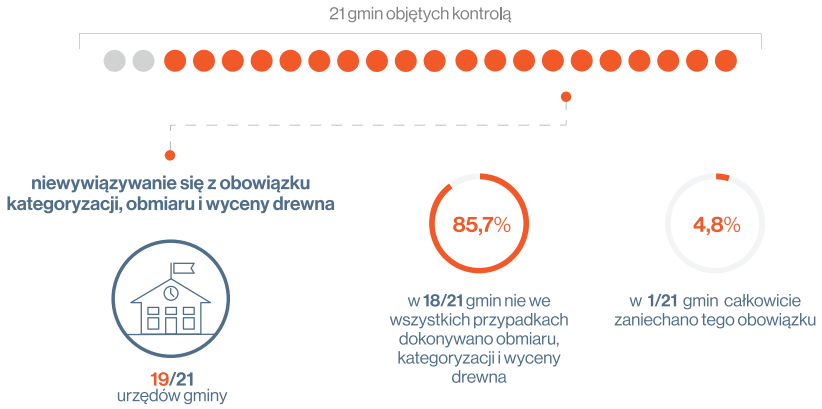
W **UM Zamość,** w przypadku trzech zadań inwestycyjnych z sześciu objętych szczegółową kontrolą, Wydział Inwestycji Miejskich i Zamówień Publicznych nie klasyfikował i nie dokonywał obmiaru oraz nie sporządzał protokołu zdawczo-odbiorczego drewna pozyskanego w ramach realizacji tych inwestycji. Nie prowadzono także ewidencji ilościowo-wartościowej pozyskanego drewna, co było również niezgodne z zarządzeniem Nr 60/2014 r. Prezydenta Miasta Zamość z 12 marca 2014 r., w którym określono zasady gospodarowania drewnem pochodzącym z wycinki drzew z nieruchomości będących własnością Miasta.

W **UG Głusk** drewno pozyskane w wyniku realizacji dziewięciu decyzji zezwalających na jego wycinkę przekazano bez szacowania jego wartości gminnym jednostkom organizacyjnym lub wyrażono zgodę na dokonanie kompensaty kosztów wycinki drzew w zamian za drewno pozyskane przez osoby fizyczne. W przypadku czterech pozostałych spraw objętych szczegółowym badaniem, dokonano obmiaru, kategoryzacji i wyceny pozyskanego drewna w oparciu o cennik detaliczny Nadleśnictwa Świdnik.

[105] UM w Suwałkach, UM Olsztyna, UM w Elblągu, UM Zamość, UG Głusk, UM w Bychawie.

W **UM w Bychawie,** w ośmiu postępowaniach spośród 13 objętych szczegółowym badaniem, nie ustalono wartości drewna pozyskanego w wyniku usunięcia 66 drzew. W tych sprawach drewno przekazywano do zagospodarowania podmiotom, którym powierzono wycinkę drzew. W pozostałych pięciu sprawach wartość drzew wyceniono w operatach szacunkowych.

Infografika nr 11
Niedokonywanie obmiaru, kategoryzacji i wyceny pozyskanego drewna



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Z ustaleń kontroli wynika, że istotną przyczyną stwierdzonych przypadków odstąpienia przez te jednostki od praktyki szacowania wartości drewna był brak jednolitych wewnętrznych procedur. Jednostki organizacyjne urzędów, które nadzorowały realizację inwestycji, w ramach których dokonywano usunięcia drzew i krzewów oraz jednostki sprawujące nadzór nad podmiotami zewnętrznymi wybranymi do utrzymania i pielęgnacji zieleni, w tym wycinki drzew stosowały różną praktykę.

Przykłady

W **UM w Elblągu,** Departament Inwestycji, realizując dwie inwestycje z pięciu objętych szczegółowym badaniem, dokonał pomiaru i oszacował wartość drewna, a Departament Zarządu Dróg w dwóch inwestycjach nie dokonał obmiaru, kategoryzacji drewna i nie szacował jego wartości, w konsekwencji czego wykonawca inwestycji i równocześnie wycinki przejął drewno na własność jako odpad.

Podobnie w **UM Olsztyna,** drewno pozyskane z wycinki zleconej przez jedną z jednostek organizacyjnych Miasta przekazano na własność wykonawcy usługi usunięcia drzew bez szacowania jego wartości. Pozostałe jednostki dokonały obmiaru i wyceny pozyskanego drewna. Należy również wskazać, że w gminie funkcjonowała jednostka organizacyjna kompetentna do dokonywania obmiaru, klasyfikacji i wyceny drewna – Wydział „Las Miejski" Zarządu Dróg, Zieleni i Transportu w Olsztynie.

Kierownicy jednostek, stwierdzone przypadki odstąpienia od praktyki szacowania wartości drewna wyjaśniali brakiem odpowiednich kwalifikacji pracowników oraz brakiem środków finansowych na dokonywanie wycen (UM w Bychawie, UM Zamość,) lub wycinką drzew, które nie przedstawiały żadnej wartości (UM w Suwałkach).

W 12 jednostkach (57,1%) z reguły nie dokonywano obmiaru, kategoryzacji i wyceny pozyskanego drewna[106]. W zawieranych przez te jednostki umowach na wycinkę drzew najczęściej przyjmowano zasadę, że wykonawca wycinki staje się właścicielem wszystkich materiałów drzewnych powstałych podczas prac objętych umową. W umowach tych nie wskazywano ani ilości ani wartości pozyskanego drewna. W tych jednostkach występowały jednak przypadki dokonywania wyceny drewna pozyskanego w wyniku wycinki.

Przykłady

W **UM w Wasilkowie,** w przypadku jednej umowy dokonano wyceny pozyskanego drewna, jednak Urząd nie dysponuje dokumentacją określającą metodologię szacowania wartości drewna oraz potwierdzającą zweryfikowanie ustalonej wartości. Drewno sprzedano wykonawcy za kwotę 4,8 tys. zł, która stanowiła równowartość opłaconej usługi, co odzwierciedlono w księgach rachunkowych Urzędu. W pozostałych przypadkach pozyskane drewno przechodziło na własność gminy.

W **UM w Czarnej Białostockiej** nie dokonywano obmiaru, kategoryzacji i wyceny pozyskanego drewna. Robiono to tylko w przypadku ogłoszenia zamiaru sprzedaży drewna lub jego przekazania jednostkom organizacyjnym. W okresie objętym kontrolą ogłoszono jeden przetarg w celu sprzedaży zgromadzonego drzewa. Z protokołu sporządzonego na okoliczność określenia ilości pozyskanego drewna z wycinki składowanego na targowisku miejskim w związku z planowaną jego sprzedażą wynika, że w posiadaniu gminy znajdowało się 47,62 m^3 drzewa o wartości szacunkowej 8,2 tys. zł. Do planowanej sprzedaży z powodu braku oferentów nie doszło.

W **UM Świdwin** w przypadku dwóch z 13 umów, część wynagrodzenia przekazano zewnętrznemu wykonawcy w formie środków pieniężnych w łącznej kwocie 9,5 tys. zł, a część w formie drewna o łącznej wartości 1,9 tys. zł. Wartość drewna ustalono telefonicznie z Nadleśnictwem.

Należy również wskazać na **UM Chełm**, w którym wycinki dokonywały jedynie jednostki gminne. Ilość i wartość pozyskanego drewna nie była jednak szacowana. Nie ewidencjonowano także operacji związanych z przychodami i rozchodami drewna pozyskanego w wyniku wycinki drzew.

Wyniki ankiety, przeprowadzonej przez NIK w gminach powyżej 10,0 tys. mieszkańców, potwierdziły brak szacowania przez gminy ilości i wartości pozyskanego drewna. Ponad 40% ankietowanych gmin odpowiedziało, że w latach 2015–2018 w ogóle nie szacowało ilości i wartości drewna pozyskanego w wyniku usunięcia drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych[107]. Od 16,8% do 21,0% ankietowanych gmin wskazało na częściowe szacowanie ilości i wartości pozyskanego drewna. Współczynnik ankietowanych gmin, które potwierdziły szacowanie ilości i wartości drewna w kontrolowanym okresie wahał się od 23,8% do 29,1% [108].

[106] UM Siedlce, UM w Wołominie, UM Marki, UMiG Radzymin, UM w Łapach, UM Iława, UG Jastków, UM Ostrołęki, UM w Wasilkowie, UM w Suszu, UM w Czarnej Białostockiej, UM Świdwin.

[107] W 2015 r. 48,4% ankietowanych gmin nie szacowało ilości i wartości pozyskanego drewna, w 2016 r. – 45,0%, w 2017 r. – 42,1%, w 2018 r. – 42,6%.

[108] 23,8% ankietowanych gmin wskazało, że szacowało ilość i wartość drewna w 2015 r., 26,7% w 2016 r., 29,1% w 2017 r., 27,6% w 2018 r.

Nieujmowanie w księgach rachunkowych wartości pozyskanego drewna i dokonanych operacji

W konsekwencji nieszacowania wartości pozyskanego drewna w 12 gminach z 21 skontrolowanych (57,1%), wartość pozyskanego drewna i dokonane operacje nie były ujęte w księgach rachunkowych. W siedmiu jednostkach (33,3%) w ewidencji księgowej ujęto tylko część operacji związanych z pozyskaniem i gospodarowaniem drewnem[109]. Tylko w dwóch urzędach (UM Lubawa, UM w Łomży) wartość pozyskanego drewna i dokonane operacje były ujęte w księgach rachunkowych.

Niedokonywanie szacowania wartości drewna pozyskanego w wyniku usunięcia drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych oraz nieujmowanie w księgach rachunkowych wartości pozyskanego drewna stanowiło naruszenie art. 17 ust. 2 pkt 1 i 2 uor, zgodnie z którym należy prowadzić ewidencję zarówno księgową, jak i ilościową lub ilościowo-wartościową składników mienia ruchomego, a takim jest drewno pozyskiwane z wycinki drzew z terenów nieruchomości gminnych. Drewno, jako składnik aktywów jednostki, powinno być na bieżąco ujmowane w ewidencji księgowej. Kontem służącym do ewidencji obrotu drewnem jest konto 310 *Materiały.* Również przekazanie drewna w formie darowizny osobom fizycznym lub gminnym jednostkom organizacyjnym na własne potrzeby powinno być poprzedzone ustaleniem wartości (wyceną) i ujęciem w księgach rachunkowych. Zgodnie z art. 20 ust. 1 i art. 24 ust. 1 i 2 uor, do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym, a księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco. Niezastosowanie tej zasady indywidualnej wyceny spowodowało, że księgi rachunkowe prowadzono nierzetelnie, z naruszeniem art. 24 ust. 1 i 2 uor. Zdarzeniem gospodarczym jest bowiem sam fakt pozyskania drewna, które ma dającą się określić wartość księgową, co stanowi samo w sobie powód do wykazania tego faktu w ewidencji księgowej. Obowiązek ujmowania wartości sprzedanego drewna w dochodach własnych gminy wynika również z art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*[110], który stanowi, że źródłem dochodów własnych gminy są dochody z majątku gminy. Drewno pochodzące z wycinki drzew i krzewów z nieruchomości gminnych stanowi składnik majątkowy gminy. Tym samym wartość sprzedanego składnika majątkowego powinna stanowić dochód własny gminy. Podsumowując – wszystkie zdarzenia związane z pozyskaniem drewna w wyniku wycinki drzew i jego dalszym zagospodarowaniem, a więc wszystkie zdarzenia dotyczące przychodów i rozchodów drewna, powinny mieć odzwierciedlenie w ewidencji księgowej jednostki.

Uznanie pozyskiwanego drewna za bezwartościowe najczęstszą przyczyną odstępowania od szacowania jego wartości

Kierownicy jednostek, w których nie szacowano wartości pozyskanego drewna lub oszacowano jedynie w części zbadanych postępowań, jako najczęstszą przyczynę odstąpienia od szacowania wartości drewna wskazywali brak wartości użytkowej pozyskanego drewna. W jednej ze skontrolowanych jednostek (UM w Wołominie) pozyskane drewno każdorazowo traktowano jako odpad. Nie przedstawiono jednak informacji na jakiej podstawie dokonano takiej

[109] W UM w Wasilkowie, UM w Elblągu, UM Zamość, UG Głusk, UG Jastków, UM w Suwałkach, UM Olsztyna.

[110] Dz. U. z 2018 r. poz. 1530, ze zm.

kwalifikacji drewna. W dokumentacji spraw brak było również dokumentów potwierdzających przeprowadzenie przez pracowników jednostki oględzin i oceny pozyskanego drewna pod kątem jego przydatności lub braku przydatności do innych celów (np. opałowych), a także jego wyceny.

Przykłady

Burmistrz Miasta Marki wyjaśnił, że pozyskane drewno nie przedstawiało wartości użytkowej, w większości były to złomy, wywroty, drzewa uschnięte i spróchniałe, stanowiące zagrożenie dla życia i mienia.

W **UM w Wołominie** we wszystkich objętych szczegółowym badaniem umowach na wycinkę drzew wskazano, że wykonawca jest wytwórcą odpadów powstałych w wyniku wykonania przedmiotu umowy i zobowiązany jest do postępowania z odpadami w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a także ponosi pełną odpowiedzialność z tytułu realizacji umowy względem wymogów, stawianych przepisami ustawy Poś oraz ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. *o odpadach*[111]. W żadnej z tych spraw nie wskazano i nie udokumentowano podstaw uznania pozyskanego drewna za odpad.

Argument braku wartości pozyskanego drewna, podniesiony przez Burmistrza Miasta Marki i Burmistrz Wołomina, nie znajdował jednak oparcia w stanie faktycznym. Kontrolerzy NIK, z powodu braku w tych jednostkach materiału dowodowego, ponieważ pozyskane drewno przekazano na własność wykonawcy usługi wycinki lub rozdysponowano je pomiędzy pracowników jednostki, w celu ustalenia stanu faktycznego dokonali analizy dokumentacji związanej z zezwoleniami na usunięcie drzew i krzewów, z których następnie pozyskano drewno. Badanie dokumentacji wybranych spraw wykazywało, że nie wszystkie drzewa przeznaczone do usunięcia były chore czy obumarłe, nie przedstawiając żadnej wartości surowcowej i energetycznej. W zbadanych decyzjach, w odniesieniu do części drzew wskazywano, że drzewa te były w zadowalającym stanie zachowania – nie stwierdzono suszu w koronach, pnie były proste i nie było na nich ubytków.

Infografika nr 12
Nieujmowanie wartości pozyskanego drewna i dokonanych operacji w księgach rachunkowych jednostki

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

[111] Dz. U. z 2018 r. poz. 992, ze zm.

Oszacowana wartość pozyskanego drewna

W 12 (z 21) gminach oszacowano wartość pozyskanego drewna na łączną kwotę 621,4 tys. zł[112], z zastrzeżeniem, że tylko w przypadku jednej jednostki (UM Lubawa) była to wartość drewna pozyskanego w całym okresie objętym kontrolą. W pozostałych jednostkach wartość oszacowano jedynie dla części pozyskanego drewna.

Przykłady

Na najwyższą kwotę – 351,8 tys. zł oszacowano wartość drewna w **UM w Elblągu**[113]. Wartość drewna oszacowano na podstawie własnych cenników, opracowanych na podstawie katalogów nakładów rzeczowych i danych z rynku surowca drzewnego.

W **UM Lubawa**, w którym w jako jedynej ze skontrolowanych jednostek we wszystkich przypadkach szacowano wartość drewna, wartość ta wyniosła 20,5 tys. zł. W UM Lubawa wycenę sporządzał zatrudniony na umowę zlecenia pracownik mający uprawnienia brakarskie, w oparciu o analizę cen obowiązujących w Nadleśnictwie Olsztynek.

Większość ankietowanych urzędów gmin podała, że ilość drewna pozyskanego przez gminę w poszczególnych latach objętych kontrolą wynosiła od 10 do 100,0 m^3[114]. Wartości od 100,0 do 1000,0 m^3 drewna w kolejnych latach wskazało od 25,3% do 24,0% ankietowanych gmin. W większości ankietowanych jednostek (od 36,1% do 40,0% w kolejnych latach) wartość pozyskanego rocznie drewna oszacowano w granicach 1,0–10,0 tys. zł. Odsetek gmin, które wartość drewna oszacowały na kwotę od 10,0 do 100,0 tys. zł wyniósł od 15,2% do 27,0% w kolejnych latach objętych kontrolą. Od 0,8% do 2,7% ankietowanych gmin oszacowało wartość drewna w granicach od 100,0 do 1000 tys. zł.

Zagospodarowanie pozyskanego drewna

Odnośnie do sposobu zagospodarowania drewna stwierdzono, że w trzech urzędach pozyskane drewno każdorazowo przekazywano na własność podmiotów wykonujących wycinkę. Cztery jednostki pozyskane drewno wykorzystywały wyłącznie na własne potrzeby, np. na cele opałowe, do budowy, remontów urządzeń będących własnością gminy lub przekazywały za pośrednictwem ośrodków pomocy społecznej osobom fizycznym. Siedem skontrolowanych urzędów przekazywało pozyskane drewno podmiotom dokonującym wycinki, jak również rozdzielało pomiędzy pracowników gospodarczych urzędu (lub pracowników jednostek gminnych dokonujących wycinki), osoby fizyczne dokonujące wycinki, organizacje społeczne, gminne/miejskie ośrodki pomocy społecznej. W UM Olsztyna, UM w Elblągu, UM w Suszu, UM Zamość, UM w Bychawie pozyskane drewno było częściowo sprzedawane, a częściowo wykorzystywane na potrzeby własne gminy. UM Lubawa każdorazowo sprzedawał pozyskane drewno, a UM Chełm zarówno sprzedawał drewno, jak i przekazywał nieodpłatnie na potrzeby Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji, wykorzystywał na potrzeby własne oraz przekazywał nieodpłatnie wykonawcom wycinki, jako wynagrodzenie za usunięcie drzew i uprzątnięcie terenu.

[112] Z uwagi na fakt, że ilość podano w m^3 lub mp odstąpiono od sumowania ilości drewna.

[113] Była to wartość drewna pozyskanego z wycinek zrealizowanych przez Zarząd Zieleni Miejskiej – jednostkę budżetową. Kwota ta nie uwzględniała wartości drewna pozyskanego w wyniku wycinek nadzorowanych przez departamenty urzędu.

[114] 57,3% gmin w 2015 r., 51,0% w 2016 r., 52,5% w 2017 r., 48,9% w 2018 r.

Wśród ankietowanych urzędów najczęściej stosowaną formą zagospodarowania pozyskanego drewna było jego przekazanie podmiotowi wykonującemu usługę wycinki, na co wskazało 59,5% ankietowanych gmin. Należy jednak zastrzec, że 25,9% z tych jednostek wskazało, że zagospodarowało w ten sposób drewno ale bez możliwości oszacowania jego ilości, a aż 20,8% przyznało, że nie udokumentowało przekazania drewna podmiotowi wykonującemu usługę wycinki. Drugim najbardziej popularnym sposobem gospodarowania pozyskanym drewnem wśród ankietowanych gmin była jego sprzedaż, na co wskazało 49,4% gmin. Należy jednak podkreślić, że 4,4% tych gmin przyznało, że sprzedało drewno, którego ilości nie oszacowało, a 12,6% przyznało, że nie udokumentowało sprzedaży drewna. Ankietowane gminy wykorzystywały pozyskane drewno również na własne potrzeby (50,1%) lub przekazywały w ramach darowizny (50,1%). Ilość drewna przekazywanego w formie darowizny nie była szacowana przez 11,4% gmin, a 13,9% gmin nie udokumentowało jego przekazania. Najmniej popularną metodą zagospodarowania drewna było jego przekazanie jako odpadu do instalacji zapewniających jego przetworzenie – taki sposób zagospodarowania deklarowało 25,7% ankietowanych gmin (z tego 15,8% nie udokumentowało przekazania jako odpadu, a 6,7% wskazało na brak możliwości oszacowania ilości drewna przekazanego jako odpad).

NIK negatywnie ocenia stosowaną praktykę przekazywania pozyskanego drewna pracownikom gospodarczym urzędu lub pracownikom jednostek gminnych dokonujących wycinki (UM Marki, UMiG Radzymin).

Przykład

W UM Marki pozyskane z wycinki drewno było nieodpłatnie przekazywane głównie pracownikom Zakładu Usług Komunalnych. Z przedłożonych kopii wewnętrznego rejestru drewna przekazanego nieodpłatnie pracownikom ZUK wynika, że w latach 2015–2018 (do 12 maja 2018 r.) pracownikom tym przekazano łącznie 260,3 mp drewna, z tego w 2015 r. – 73 mp, w 2016 – 67,3 mp, w 2017 r. – 71,5 mp, w 2018 r. (do 12 maja) – 48,5 mp.

Działanie takie nosi znamiona nieuprawnionego korzystania przez tych pracowników z mienia gminy. Należy również wskazać, że zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. *o podatku dochodowym od osób fizycznych*[115], za przychody ze stosunku pracy uważa się wartość pieniężną świadczeń w naturze bądź ich ekwiwalenty, bez względu na źródło finansowania tych wypłat i świadczeń, jak również wartość innych nieodpłatnych świadczeń lub świadczeń częściowo odpłatnych. Oznacza to, że przychód po stronie pracownika generuje także otrzymanie od pracodawcy nieodpłatnego świadczenia w postaci drewna pochodzącego z wycinki. Świadczenie to nie mieści się w przepisach dotyczących zwolnienia od podatku przewidzianego dla pracowniczych świadczeń sfinansowanych z ZFŚS, o którym mowa w art. 21 ust. 1 pkt 68 ustawy *o podatku dochodowym od osób fizycznych*. W takiej sytuacji zakład pracy, jako płatnik, wartość pieniężną tego nieodpłatnego świadczenia powinien doliczyć do wynagrodzenia pracownika za dany miesiąc i od łącznej kwoty obliczyć

[115] Dz. U. z 2018 r. poz. 1509, ze zm.

i pobrać zaliczkę na podatek dochodowy, na zasadach określonych w art. 32 ustawy *o podatku dochodowym od osób fizycznych.* Do wynagrodzenia pracowników, którym przekazano nieodpłatnie drewno pochodzące z wycinki, należało doliczyć wartość pieniężną tego nieodpłatnego świadczenia i od łącznej kwoty obliczyć i pobrać zaliczkę na podatek dochodowy, na zasadach określonych w art. 32 ustawy *o podatku dochodowym od osób fizycznych*.

Inne stwierdzone nieprawidłowości

W toku kontroli NIK stwierdzono również inne nieprawidłowości dotyczące usuwania drzew z terenów nieruchomości gminnych oraz pozyskania i zagospodarowania drewna. Nieprawidłowości te miały jednak charakter incydentalny, ograniczony w każdym przypadku do jednej jednostki kontrolowanej.

Przykłady

W **UM w Wołominie,** w czterech umowach na realizację inwestycji objętych decyzjami o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, wykonawcy nie zostali zobowiązani do okazania kart odpadów. W każdej z czterech umów wskazano, że wykonawca jest wytwórcą odpadów powstałych w wyniku wykonania przedmiotu umowy i zobowiązany jest do postępowania z odpadami w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a także ponosi pełną odpowiedzialność z tytułu realizacji umowy względem wymogów stawianych przepisami ustawy Poś oraz ustawy o odpadach. Stwierdzono, że w ramach realizacji tych inwestycji wycięto 73 drzewa.

W **UM w Suszu** nie stosowano się do obowiązujących procedur wewnętrznych, dotyczących postępowania z majątkiem gminy w przypadku drewna przekazywanego w formie darowizny. Procedury te stanowiły, że nieodpłatne przekazanie składników rzeczowych majątku ruchomego następuje po uprzednim złożeniu wniosku o ich przekazanie do burmistrza. Po wyrażeniu zgody, majątek przekazywany jest na podstawie protokołu zdawczo – odbiorczego, który powinien zawierać takie informacje jak typ i ilość składników oraz ich wartość księgową.

W **UG Głusk** nie odprowadzono podatku od towarów i usług w przypadku sprzedaży 33,71 m^3 drewna, o wartości 3,3 tys. zł w zamian za wykonaną usługę wycinki. Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. *o podatku od towarów i usług*[116] opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług, podlega odpłatna dostawa towarów. Gmina dokonała korekt deklaracji VAT-7 i odprowadziła łącznie 257 zł, z tego: 236 zł tytułem podatku od towarów i usług oraz 21 zł odsetek 24 lipca 2018 r.

[116] Dz. U. z 2017 r. poz. 1221, ze zm.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli

Ocena prawidłowości realizacji zadań dotyczących usuwania drzew i krzewów oraz zagospodarowania pozyskanego drewna przez jednostki samorządu terytorialnego.

Cele szczegółowe

Ocena działań podejmowanych w celu:

- zapewnienia właściwego zaplecza kadrowo-technicznego do realizacji zadań dotyczących usuwania drzew i krzewów oraz zagospodarowania pozyskanego drewna;
- wydawania zezwoleń i przyjmowania zgłoszeń dotyczących usuwania drzew i krzewów oraz kontroli realizacji warunków wynikających z prowadzonych postępowań;
- nałożenia oraz wyegzekwowania administracyjnych kar pieniężnych za nielegalne usunięcie drzew i krzewów lub ich uszkodzenie lub zniszczenie;
- uzyskania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych, wywiązania się z obowiązków zawartych w tych zezwoleniach oraz prowadzenia sprawozdawczości dotyczącej nasadzeń oraz ubytków drzew i krzewów;
- zapewnienia gospodarnego, legalnego i rzetelnego zagospodarowania pozyskanego drewna.

Zakres podmiotowy

Kontrola została przeprowadzona w 31 jednostkach, z tego w:

- czterech urzędach marszałkowskich;
- pięciu starostwach powiatowych;
- ośmiu urzędach miast na prawach powiatu;
- 13 urzędach gmin;
- jednym parku krajobrazowym.

Zasady doboru jednostek

Jednostki do kontroli wybrano w sposób celowy. Biorąc po uwagę wielkość wpływów z tytułu opłat i kar za usunięcie drzew i krzewów, wytypowano jedno województwo o najwyższych wpływach (mazowieckie) i trzy województwa o niskich wpływach (podlaskie, lubelskie, warmińsko-mazurskie). Z terenu każdego z tych województw wybrano:

- pięć urzędów gmin, w tym dwa urzędy miast na prawach powiatu, w których liczba mieszkańców przekraczała 10 000 osób;
- jedno starostwo powiatowe właściwe w sprawie wydawania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych wybranych wcześniej gmin (innych niż miasta na prawach powiatu);
- urząd marszałkowski właściwy w sprawie wydawania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych wybranych wcześniej miast na prawach powiatu.

W kontroli uwzględniony został również UM Świdwin (województwo zachodniopomorskie) oraz starostwo powiatowe właściwe do wydania zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych w mieście Świdwin.

Ze względu na fakt, że zadania dotyczące wydawania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych w miastach na prawach powiatu, a także zadania dotyczące kontroli realizacji warunków z wydanych zezwoleń, realizowane były w województwie podlaskim przez dyrekcję trzech parków krajobrazowych, kontrolę przeprowadzono również w jednym z tych parków. Wyboru jednostki dokonano przy uwzględnieniu liczby zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów, wydanych w okresie objętym kontrolą, typując park krajobrazowy o największej liczbie udzielonych decyzji.

Kryteria kontroli

Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy, tj. pod względem legalności, gospodarności i rzetelności.

Data rozpoczęcia i zakończenia kontroli

Kontrolę rozpoczęto 14 maja 2018 r., a zakończono 21 sierpnia 2018 r.

Okres objęty kontrolą

Kontrola objęła okres od 1 stycznia 2015 r. do zakończenia kontroli 21 sierpnia 2018 r.

Działania na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK

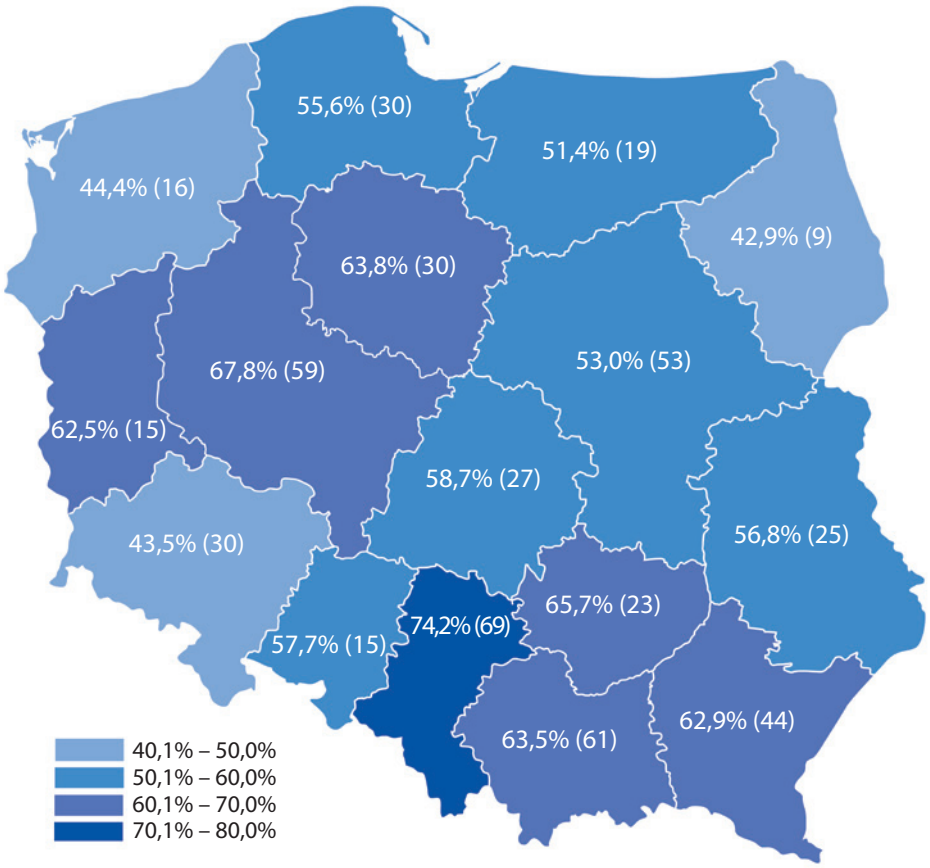
W trakcie kontroli, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK wystąpiono do dyrekcji trzech parków krajobrazowych położonych na terenie województwa podlaskiego[117], realizujących z upoważnienia Marszałka zadania dotyczące usuwania drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych w miastach na prawach powiatu (z wyjątkiem zadań dotyczących pobierania i egzekwowania opłat za usunięcie drzew i krzewów oraz administracyjnych kar pieniężnych), o przedstawienie danych liczbowych dotyczących postępowań prowadzonych w latach 2016–2018 (do 15 maja 2018 r.) oraz wydanych na ich podstawie decyzji.

W toku kontroli skierowano również, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, do wszystkich niekontrolowanych urzędów gmin (wiejskich, miejsko-wiejskich i miejskich) liczących powyżej 10 tys. mieszkańców (łącznie 650 gmin) zapytanie o dane dotyczące obszaru objętego kontrolą. Celem tego badania było uzyskanie informacji na temat realizacji w skali kraju zadań najbardziej istotnych z punktu widzenia celów niniejszej kontroli, w tym m.in. informacji dotyczących:

- liczby zezwoleń wydanych w latach 2015–2018 (do dnia 30 czerwca 2018 r.), w tym zezwoleń, w których zawarto obowiązek kompensacji przyrodniczej usuwanych drzew i krzewów;
- prowadzenia monitoringu zmiany sposobu wykorzystania terenu, z którego osoby fizyczne usunęły drzewa na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz stosowanej metodyki;
- szacowania przez gminy liczby drzew usuniętych w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 16 czerwca 2017 r., tj. w okresie w którym usuwanie drzew przez osoby fizyczne na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej nie wymagało uzyskania zezwolenia ani dokonania zgłoszenia;
- szacowania ilości i wartości drewna pozyskanego w wyniku usunięcia drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych oraz sposobu zagospodarowania pozyskanego drewna.

[117] Parku Krajobrazowego Puszczy Knyszyńskiej im. prof. Witolda Sławińskiego w Supraślu, Łomżyńskiego Parku Krajobrazowego Doliny Narwi w Drozdowie oraz Suwalskiego Parku Krajobrazowego w Malesowiźnie-Turtulu.

Mapa nr 1
Odsetek urzędów gmin, które wzięły udział w badaniu ankietowym



Źródło: Wyniki badania ankietowego.

Finansowe rezultaty kontroli

Kwota 2207,4 tys. zł, z czego:

- 239,9 tys. zł – uszczuplenie środków lub aktywów, wynikające z:
  - nienałożenia lub zaniżenia nałożonej w zezwoleniach opłaty za usunięcie drzew i krzewów (UM w Bychawie, SP w Lublinie, UG Głusk, UM Siedlce, UMW Warmińsko-Mazurskiego);
  - niewymierzania administracyjnej kary pieniężnej (SP w Świdwinie);
  - nieuzasadnionego odroczenia lub umorzenia administracyjnej kary pieniężnej (UM w Łomży, UM Ostrołęki);
  - niewyegzekwowania naliczonych opłat za usunięcie drzew i krzewów/ wymierzonych administracyjnych kar pieniężnych lub odsetek za zwłokę (UMW Podlaskiego/Park Krajobrazowy Puszczy Knyszyńskiej im. prof. Witolda Sławińskiego w Supraślu, UMW Lubelskiego, UM Zamość);
  - nieodpłatnego przekazania pozyskanego drewna podmiotom świadczącym usługę wycinki (UM w Łapach);
- 1,3 tys. zł – kwoty nienależnie uzyskane, wynikające z:
  - zawyżenia nałożonej w zezwoleniach opłaty za usunięcie drzew i krzewów (UMW Mazowieckiego),
  - nieodprowadzenia podatku od towarów i usług od sprzedaży drewna w zamian za usługę wycinki drzew (UG Głusk),

- 14,5 tys. zł – kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami – środki wypłacone na podstawie dowodu księgowego, zawierającego błąd w opisie operacji (UM Ostrołęki);
- 51,7 tys. zł – sprawozdawcze skutki nieprawidłowości, wynikające z nieujęcia w księgach rachunkowych wartości pozyskanego i zagospodarowanego drewna (UG Głusk, UM Świdwin, UM Zamość, UM w Łapach, UM w Czarnej Białostockiej, UM w Wasilkowie);
- 1886,2 tys. zł – potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości, wynikające z:
  - niezasadnego nałożenia lub zawyżenia/zaniżenia nałożonej w zezwoleniach opłaty za usunięcie drzew i krzewów (opłata nieuiszczona do dnia zakończenia kontroli, w związku z odroczeniem terminu jej uiszczenia) (UM Ostrołęki, UM w Suwałkach, UM w Wasilkowie, UM w Łapach, SP w Lublinie),
  - obowiązku naliczenia przez starostę opłaty za usunięcie drzew i krzewów, w związku z niedokonaniem przez gminę nasadzeń zastępczych (UM Marki);
- 8,2 tys. zł – pozyskane pożytki finansowe – wartość drewna pozyskanego w wyniku wycinki drzew z terenu nieruchomości gminnej (UM w Wasilkowie);
- 5,6 tys. zł – oszczędności i pożytki finansowe innych podmiotów – zawyżenia nałożonej w zezwoleniach opłaty za usunięcie drzew i krzewów (opłata nieuiszczona do dnia zakończenia kontroli, w związku z odroczeniem terminu jej uiszczenia) (UM w Łapach, UM w Suwałkach).

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych

Kierownicy pięciu skontrolowanych jednostek[118] wnieśli zastrzeżenia do ocen i wniosków sformułowanych w wystąpieniach pokontrolnych. Dotyczyły one:

1) wydawania przez prezydentów miast na prawach powiatu zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych;
2) wydawania zezwoleń niespełniających wymogów określonych w przepisach uoop;
3) nieprowadzenia monitoringu przestrzegania określonego w zezwoleniach terminu usunięcia drzew i krzewów;
4) nieegzekwowania złożenia informacji o dokonanych nasadzeniach zastępczych;
5) nieprowadzenia monitoringu spełnienia wymogu uzyskania pozwolenia na budowę lub pozwolenia na rozbiórkę przed usunięciem drzew i krzewów w przypadku, gdy ich usunięcie związane było z realizacją inwestycji wymagającej uzyskania takiego pozwolenia;
6) nieustalania w toku prowadzonych oględzin drzew przewidzianych do usunięcia, na podstawie zgłoszeń zamiaru usunięcia drzew na cele niezwiązane z prowadzoną działalnością gospodarczą, obwodu drzew na wysokości 130 cm;

[118] UMW Mazowieckiego, UM Siedlce, UM Marki, UM w Wołominie, UM Świdwin.

7) niewprowadzenia procedury umożliwiającej zidentyfikowanie zmiany sposobu wykorzystania terenu, z którego osoby fizyczne usunęły drzewa na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej;

8) składania do organów niekompletnych wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych;

9) nieszacowania wartości drewna pozyskanego z wycinki drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych i nieewidencjonowania operacji dotyczących przychodów i rozchodów drewna w księgach rachunkowych jednostki.

Spośród 35 zgłoszonych zastrzeżeń uchwałami Zespołów Orzekających Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli sześć zastrzeżeń zostało uwzględnionych w całości, pięć uwzględniono w części, a 24 oddalono.

Ustalenia kontroli stanowiły podstawę do sformułowania w wystąpieniach pokontrolnych 217 wniosków, dotyczących głównie:

Wnioski pokontrolne i stan ich realizacji

W odniesieniu do wójtów, burmistrzów, prezydentów miast oraz starostów i marszałków województw:

1) uwzględnienia w pisemnych regulacjach dotyczących struktury organizacyjnej skontrolowanych jednostek spraw związanych z usuwaniem drzew i krzewów oraz zagospodarowaniem pozyskanego drewna;

2) zaktualizowania zakresów czynności oraz opisów stanowisk pracowników zajmujących się zadaniami związanymi z usuwaniem drzew i krzewów oraz zagospodarowaniem pozyskanego drewna;

3) zapewnienia wystarczającej i wykwalifikowanej obsady kadrowej do wykonywania zadań związanych z usuwaniem drzew i krzewów oraz zagospodarowaniem pozyskanego drewna oraz zapewnienia skutecznego nadzoru nad realizacją tych zadań;

4) zapewnienia systematycznego udziału w szkoleniach wszystkim pracownikom wykonującym zadania dotyczące usuwania drzew i krzewów;

5) wydawania zezwoleń na usnięcie drzew i krzewów wyłącznie w przypadkach wskazanych w przepisach uoop;

6) wydawania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów na podstawie wniosków zawierających wszystkie elementy wymagane uoop;

7) wydawania zezwoleń zawierających wszystkie wymagane uoop elementy, w tym pełne nazwy gatunków drzew i krzewów;

8) naliczania opłat za usunięcie drzew i krzewów zgodnie z obowiązującymi przepisami w tym zakresie;

9) rzetelnego dokumentowania ustaleń dokonanych w toku oględzin drzew i krzewów objętych wnioskami;

10) prowadzenia postępowań w terminach wynikających z przepisów Kpa;

11) wprowadzania na bieżąco informacji o wnioskach i wydanych decyzjach dotyczących usunięcia drzew i krzewów do publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie;

12) prowadzenia kontroli przestrzegania wymagań określonych w zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów, w tym:
   – monitorowania przestrzegania terminu usunięcia drzew i krzewów,
   – monitorowania wywiązywania się z obowiązku dokonania nasadzeń zastępczych/przesadzenia drzew i krzewów,
   – egzekwowania obowiązku poinformowania o wykonaniu nasadzeń zastępczych;
13) monitorowania uzyskania pozwolenia na budowę przed usunięciem drzew i krzewów, w przypadku gdy usunięcie drzew związane jest z realizacją inwestycji wymagającej uzyskania takiego pozwolenia;
14) prowadzenia kontroli zachowania żywotności nasadzonych lub przesadzonych drzew i krzewów niezwłocznie po upływie trzech lat od określonego w zezwoleniach terminu ich nasadzenia;
15) podejmowania bez zbędnej zwłoki postępowań wyjaśniających w przypadku podejrzenia nielegalnego usunięcia, uszkodzenia lub zniszczenia drzew i krzewów, a także wyeliminowania przypadków przewlekłego prowadzenia postępowań administracyjnych o wymierzenie administracyjnej kary pieniężnej;
16) wymierzania administracyjnej kary pieniężnej w przypadkach wskazanych w uoop;
17) podjęcia działań w celu wyegzekwowania wymierzonej administracyjnej kary pieniężnej.

W odniesieniu do wójtów, burmistrzów i prezydentów miast:

1) prowadzenia oględzin drzew objętych zgłoszeniami zamiaru usunięcia drzew przez osoby fizyczne na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej w terminach wskazanych w uoop;
2) rzetelnego dokumentowania ustaleń dokonanych w toku oględzin drzew i krzewów objętych zgłoszeniami, w tym wskazywania w protokołach obwodu drzew na wysokości 130 cm;
3) wdrożenia procedury monitorowania zmiany sposobu wykorzystania terenu, z którego osoby fizyczne usunęły drzewa na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej;
4) wyeliminowania przypadków składania do organów niekompletnych wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych;
5) przestrzegania warunków uzyskanych zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych, w tym:
   – usuwania drzew i krzewów w terminach określonych w zezwoleniach;
   – wykonywania nasadzeń zastępczych w terminach określonych w zezwoleniach oraz z zachowaniem warunkamów decyzji;
   – terminowe informowanie organu o dokonaniu nasadzeń;

6) wyeliminowania przypadków wydawania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych przez organy gminy, tj. z naruszeniem przepisów o właściwości;

7) prowadzenia rejestrów nasadzeń i ubytków drzew i krzewów oraz rzetelnego sporządzania sprawozdań SG-01;

8) prowadzenia obmiaru, kategoryzacji i wyceny drewna pozyskiwanego w wyniku usunięcia drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych;

9) ujmowania w ewidencji księgowej zdarzeń gospodarczych związanych z przychodami i rozchodami drewna pozyskiwanego z terenów nieruchomości gminnych;

10) rzetelnego rozliczania umów zawartych z wykonawcami zewnętrznymi na wycinkę drzew i krzewów;

11) sporządzania dokumentacji potwierdzającej zakwalifikowanie drewna jako odpadu i przekazania do przetworzenia zgodnie z ustawą o odpadach.

Kierownicy 29 skontrolowanych jednostek (stan na 19.12) poinformowali o podjętych działaniach w celu realizacji wniosków pokontrolnych. Stosownie do tych informacji dotychczas zrealizowano 139 wniosków, a 58 wniosków pozostaje w trakcie realizacji. Podjęto działania obejmujące zapewnienie:

1) wydawania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów na podstawie wniosków zawierających wszystkie elementy wymagane uoop;

2) wydawania zezwoleń zawierających wszystkie wymagane uoop elementy, w tym pełne nazwy gatunków drzew i krzewów oraz naliczania w zezwoleniach opłat na podstawie obowiązujących przepisów;

3) wprowadzania na bieżąco informacji o wnioskach i wydanych decyzjach dotyczących usunięcia drzew i krzewów do publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie;

4) rzetelnego dokumentowania ustaleń dokonanych w toku oględzin drzew i krzewów objętych wnioskami i zgłoszeniami;

5) prowadzenia kontroli:
   - przestrzegania wymagań określonych w zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów,
   - uzyskania pozwolenia na budowę przed usunięciem drzew i krzewów, w przypadku gdy usunięcie drzew związane jest z realizacją inwestycji wymagającej uzyskania takiego pozwolenia,
   - zachowania żywotności nasadzonych lub przesadzonych drzew i krzewów niezwłocznie po upływie trzech lat od określonego w zezwoleniach terminu ich nasadzenia;

6) monitorowania zmiany sposobu wykorzystania terenu, z którego osoby fizyczne usunęły drzewa na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej;

7) przestrzegania warunków uzyskanych zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych;

8) prowadzenia rejestrów nasadzeń oraz ubytków drzew i krzewów oraz rzetelnego sporządzania sprawozdań SG-01;

9) prowadzenia obmiaru, kategoryzacji i wyceny drewna pozyskiwanego w wyniku usunięcia drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych orz ujmowania w ewidencji księgowej zdarzeń gospodarczych związanych z przychodami i rozchodami drewna pozyskiwanego z terenów nieruchomości gminnych.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności
1.	Departament Środowiska	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego	Adam Struzik	Opisowa
2.		Starostwo Powiatowe w Wołominie	Kazimierz Rakowski	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
3.		Urząd Miasta Siedlce	Wojciech Kudelski	Opisowa
4.		Urząd Miasta Ostrołęki	Janusz Kotowski	Negatywna
5.		Urząd Miejski w Wołominie	Elżbieta Radwan	Opisowa
6.		Urząd Miasta Marki	Jacek Orych	Negatywna
7.		Urząd Miasta i Gminy Radzymin	Krzysztof Chaciński	Opisowa
8.		Urząd Miasta Świdwin	Jan Owsiak	Negatywna
9.	Delegatura w Białymstoku	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego	Jerzy Leszczyński	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
10.		Starostwo Powiatowe w Białymstoku	Antoni Pełkowski	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
11.		Urząd Miejski w Łomży	Mariusz Chrzanowski	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
12.		Urząd Miejski w Suwałkach	Czesław Renkiewicz	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
13.		Urząd Miejski w Łapach	Urszula Jabłońska	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
14.		Urząd Miejski w Czarnej Białostockiej	Jacek Chrulski	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
15.		Urząd Miejski w Wasilkowie	Mirosław Bielawski	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
16.		Park Krajobrazowy Puszczy Knyszyńskiej im. prof. Witolda Sławińskiego	Joanna Kurzawa	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności
17.	Delegatura w Olsztynie	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko – -Mazurskiego	Gustaw Marek Brzezin	Pozytywna
18.		Starostwo Powiatowe w Iławie	Marek Polański	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
19.		Urząd Miasta Olsztyna	Piotr Grzymowicz	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
20.		Urząd Miejski w Elblągu	Witold Wróblewski	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
21.		Urząd Miasta Iława	Adam Żyliński	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
22.		Urząd Miasta Lubawa	Maciej Radtke	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
23.		Urząd Miejski w Suszu	Krzysztof Pietrzykowski	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
24.	Delegatura w Szczecinie	Starostwo Powiatowe w Świdwinie	Mirosław Majka	Negatywna
25.	Delegatura w Lublinie	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego	Sławomir Sosnowski	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
26.		Starostwo Powiatowe w Lublinie	Paweł Pikula	Opisowa
27.		Urząd Miasta Zamość	Andrzej Wnuk	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
28.		Urząd Miasta Chełm	Agata Fisz	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
29.		Urząd Gminy Głusk	Jacek Anasiewicz	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
30.		Urząd Miejski w Bychawie	Janusz Urban	Opisowa
31.		Urząd Gminy Jastków	Teresa Kot	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Model prawnej ochrony drzew i krzewów został ukształtowany w 1980 r. w ustawie z dnia 31 stycznia 1980 r. *o ochronie i kształtowaniu środowiska*[119] i pomimo kolejnych nowelizacji przepisów w tym zakresie nie uległ on zmianie. Model ten zakładał: 1) obowiązek zakładania i utrzymywania terenów zieleni oraz utrzymywania we właściwym stanie drzew i krzewów; 2) zakaz usuwania drzew i krzewów bez zezwolenia właściwego organu administracji, chyba że jakiś przepis wyłączał wymóg uzyskania zezwolenia; 3) opłaty za usuwanie drzew i krzewów, na podstawie zezwolenia, chyba że jakiś przepis zwalniał z obowiązku uzyskania zezwolenia; 4) administracyjne kary pieniężne za usuwanie drzew i krzewów bez wymaganego zezwolenia oraz za niszczenie drzew i krzewów oraz terenów zielonych. W związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej należało do przepisów krajowych wprowadzić przepisy pozwalające na realizację europejskiego systemu obszarów chronionych Natura 2000. W związku z tym uchwalono nową ustawę z dnia 16 kwietnia 2004 r. *o ochronie przyrody*[120]. Szczegółowej problematyce zieleni, zadrzewień, drzew i krzewów został poświęcony rozdział 4 tej ustawy pn. „Ochrona terenów zieleni i zadrzewień". Przepisy te były wielokrotnie nowelizowane, ale zasadnicze zmiany nastąpiły po wydaniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 1 lipca 2014 r.[121] Do 27 sierpnia 2015 r., a więc do czasu wprowadzenia zasadniczej nowelizacji ustawy *o ochronie przyrody*, usunięcie drzew i krzewów z terenu nieruchomości mogło nastąpić wyłącznie po uzyskaniu zezwolenia wydanego przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta na wniosek: posiadacza nieruchomości – za zgodą właściciela tej nieruchomości. Wydanie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów było poprzedzone złożeniem wniosku, który zawierał elementy określone w art. 83 ust. 4 uoop. Zgodnie z art. 83 ust. 6 ustawy zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów nie było wymagane w stosunku do drzew lub krzewów znajdujących się w lasach, drzew lub krzewów owocowych, z wyjątkiem tych, które rosły na terenie nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz w granicach parku narodowego lub rezerwatu przyrody – na obszarach nieobjętych ochroną krajobrazową, na plantacjach drzew i krzewów oraz drzew lub krzewów, których wiek nie przekroczył 10 lat. W świetle art. 84 uoop za usunięcie drzew lub krzewów należały się opłaty od posiadacza nieruchomości[122]. Opłaty te naliczał i pobierał organ właściwy do wydawania zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów. W wydawanym zezwoleniu ustalone były opłaty, termin ich usunięcia, przesadzenia lub posadzenia innych drzew i krzewów. Możliwe było odroczenie, na okres trzech lat od dnia wydania zezwolenia, terminu uiszczenia opłaty za ich usunię-

[119] Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196, ze zm.

[120] Dz. U. z 2018 r. poz. 142, ze zm.

[121] Sygn. akt SK 6/12.

[122] Zgodnie z art. 336 Kodeksu cywilnego posiadaczem rzeczy jest zarówno ten, kto nią faktycznie włada jak właściciel (posiadacz samoistny), jak i ten, kto nią faktycznie włada jak użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą (posiadacz zależny).

cie, jeżeli zezwolenie przewidywało przesadzenie ich w inne miejsca lub zastąpienie innymi drzewami lub krzewami. Organ właściwy do naliczania i pobierania opłat umarzał należność z tytułu ustalonej opłaty za usunięcie drzew lub krzewów jeśli przesadzone lub posadzone w zmian drzewa lub krzewy zachowały żywotność po upływie trzech lat od dnia ich przesadzenia lub posadzenia lub nie zachowały tej żywotności, ale z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości. Natomiast jeśli przesadzone lub posadzone drzewa lub krzewy nie zachowały żywotności w okresie do trzech lat wówczas posiadacz nieruchomości zobowiązany był do niezwłocznego uiszczenia opłaty za usunięcie drzew lub krzewów. Ustawodawca (art. 85 uoop) ustalił opłatę za usunięcie drzewa na podstawie stawki zależnej od obwodu pnia oraz rodzaju i gatunku drzewa oraz ustalił maksymalne stawki opłat za usuwanie drzew, które nie mogły przekroczyć za 1 cm obwodu pnia mierzonego na wysokości 130 cm. Jednocześnie ustawodawca zobowiązał ministra właściwego do spraw środowiska do określenia w drodze rozporządzenia stawki dla poszczególnych rodzajów i gatunków drzew oraz współczynnika różnicującego stawki w zależności od obwodu pnia, kierując się przy tym różnymi kosztami produkcji poszczególnych rodzajów i gatunków drzew oraz wielkościami przyrostu obwodu pni drzew. Minister właściwy do spraw środowiska w terminie do 31 października każdego roku, ogłasza w drodze obwieszczenia w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski" wysokość stawek dla poszczególnych rodzajów i gatunków drzew. Natomiast za usunięcie krzewów ustawodawca określił jako stawkę za usunięcie 1 m^2 powierzchni pokrytej krzewami. Nie pobierano opłat za usunięcie np. drzew (art. 86), na których usunięcie nie jest wymagane zezwolenie; na których usunięcie osoba fizyczna uzyskała zezwolenie na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej; jeżeli usunięcie było związane z odnową i pielęgnacją drzew rosnących na terenie nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków. Obowiązek uiszczenia opłat przedawniał się – na podstawie art. 87 uoop – z upływem pięciu lat, licząc od końca roku, w którym upłynął termin uiszczenia opłaty. Uiszczenie opłaty następowało w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja ustalająca jej wysokość stała się ostateczna. W przypadku nieterminowego jej uiszczenia należały się odsetki za zwłokę w wysokości odsetek za nieterminowe regulowanie zobowiązań podatkowych. Opłaty te można było rozłożyć na raty lub przesunąć termin jej płatności, na okres nie dłuższy niż 3 lata, na wniosek zobowiązanego złożonego w terminie 14 dni od dnia kiedy decyzja stała się ostateczna. Decyzje w sprawie rozłożenia opłaty na raty lub przesunięcie terminu jej płatności wydawał organ zezwalający na usunięcie drzew lub krzewów jeśli przemawiała za tym sytuacja materialna wnioskodawcy. W przypadku gdy zaległości płatności rat wyniosą równowartość trzech kolejnych rat to uiszczenie opłaty staje się wymagane w całości.

Organy, które wydawały zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów, a więc wójt, burmistrz albo prezydent miasta wymierzały karę administracyjną w przypadku zniszczenia terenów zieleni albo drzew i krzewów spowodowane niewłaściwym wykonywaniem robót ziemnych lub wykorzystaniem sprzętu mechanicznego albo urządzeń technicznych oraz zastosowaniem środków chemicznych w sposób szkodliwy dla roślinno-

ści, albo niewłaściwym wykonaniem zabiegów pielęgnacyjnych, czy usunięciem drzewa lub krzewu bez zezwolenia – art. 88 uoop. Wysokość administracyjnej kary pieniężnej określono na poziomie trzykrotnej opłaty za usunięcie drzew i krzewów ustalonej na podstawie stawek zawartych w art. 85 ust. 4–6 uoop. W przypadku gdy wójt, burmistrz albo prezydent miasta musieli podjąć działania związane z usunięciem drzew lub krzewów, w odniesieniu do nieruchomości będących własnością gminy, to organem właściwym do wydania zezwoleń i innych czynności, o których mowa w tych przepisach, zgodnie z art. 90 uoop, był starosta. Wspomniany na wstępie wyrok Trybunału Konstytucyjnego , który określał termin utraty mocy obowiązującej tych przepisów, tj. 16 stycznia 2016 r. spowodował przyspieszenie prac nad nowelizacją, zwieńczone ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. *o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw*[123]. W art. 29 tej ustawy dokonano następujących zmian w ustawie o ochronie przyrody: w słowniczku tj. w art. 5 dokonano zmiany definicji terenów zieleni (art. 5 pkt 21) oraz zadrzewień (art. 5 pkt 27), oraz wprowadzono nowe definicje: drzewa (art. 5 pkt 26a), zgodnie z którą drzewo to wieloletnia roślina o zdrewniałym jednym pędzie głównym (pniu) albo zdrewniałych kilku pędach głównych i gałęziach tworzących koronę w jakimkolwiek okresie podczas rozwoju rośliny; krzewu (art. 5 pkt 26b) przez co rozumiemy wieloletnią roślinę rozgałęziającą się na wiele równorzędnych zdrewniałych pędów, nietworzącą pnia ani korony, niebędącą pnączem; wywrot (art. 5 pkt 26c) to drzewo lub krzew wywrócone w wyniku działania czynników naturalnych, wypadku lub katastrofy w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym, lub katastrofy budowlanej; złom (art. 5 pkt 26d) to drzewo, którego pień uległ złamaniu, lub krzew, którego pędy uległy złamaniu w wyniku działania czynników naturalnych, wypadku lub katastrofy w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym, lub katastrofy budowlanej; natomiast przez żywotność drzewa lub krzewu (art. 5 pkt 26e) rozumie się prawidłowy przebieg ogółu procesów życiowych drzewa lub krzewu. W pkt 27 art. 5 uoop ustawodawca zdefiniował pojęcie zadrzewienia. Zadrzewienie to pojedyncze drzewa, krzewy albo ich skupiska niebędące lasem w rozumieniu ustawy z dnia 28 września 1991 r. *o lasach*[124] lub plantacja, wraz z terenem, na którym występują, i pozostałymi składnikami szaty roślinnej tego terenu. Podstawowa zasada, że usunięcie drzewa lub krzewu wymaga uzyskania zezwolenia właściwego organu pozostała niezmieniona. Nie zmienił się również charakter prawny decyzji. Jest to nadal decyzja wydawana na wniosek zainteresowanego. W art. 83 uoop zachowano dwa podstawowe warianty: usuwanie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości może nastąpić po uzyskaniu zezwolenia na wniosek posiadacza nieruchomości oraz na wniosek właściciela urządzeń przesyłowych. Posiadacz nieruchomości niebędący jej właścicielem może złożyć wniosek o zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu, po uzyskaniu zgody właściciela nieruchomości. Ustawodawca w tym przepisie przewidział wyjątki, mianowicie nie jest wymagana zgoda właściciela nieruchomości w przypadku wniosku złożonego przez spółdzielnię mieszkaniową, wspólnotę mieszkaniową czy zarządcę nieruchomości będącej własnością Skarbu Państwa.

[123] Dz. U. z 2015 r. poz.1045, ze zm.

[124] Dz. U. z 2017 r. poz. 788, ze zm.

Zasady ustalania odszkodowania ustawodawca określił w art. 83e, powielając dotychczasowe uregulowania w tym zakresie z art. 83 ust. 7–9 uoop. Zgodnie z art. 83a nadal organem właściwym do wydawania zezwoleń jest wójt, burmistrz albo prezydent miasta, lub wojewódzki konserwator zabytków – w przypadku gdy zezwolenie dotyczy usunięcia drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków. Natomiast jeśli nieruchomość stanowi własność gminy (nie jest przy tym wpisana do rejestru zabytków i nie jest w użytkowaniu wieczystym innego podmiotu) to do wydania zezwolenia właściwy jest starosta. Dodatkowo jeśli nieruchomość jest własnością miasta na prawach powiatu, którego prezydent sprawuje funkcję starosty to do wydania zezwolenia właściwy jest marszałek województwa – art. 90 uoop. Wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu nadal wymaga, w niektórych przypadkach, uzgodnienia z organem ochrony środowiska: z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska w przypadku usuwania drzew z pasów drogowych dróg publicznych (art. 83a ust. 2) oraz z rezerwatów przyrody na obszarach objętych ochroną krajobrazową (art. 83a ust. 3); z dyrektorem parku narodowego na usunięcie drzewa lub krzewu na obszarach objętych ochroną krajobrazową w granicach parku narodowego. Przepis art. 83b dotyczy zawartości wniosku o wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu. W stosunku do dotychczasowego art. 83 ust. 4 wprowadzono dodatkowe elementy do tego wniosku. Dotyczą one przede wszystkim konieczności przedstawienia: projektu planu nasadzeń zastępczych lub przesadzeń, o ile są takie planowane (art. 83b ust. 1 pkt 9); decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach albo postanowienia w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia dotyczących oddziaływania na obszar Natura 2000 (art. 83b pkt 10); zezwolenia Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska lub Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska wydanego na podstawie art. 56 uoop w przypadku, gdy usunięcie drzewa lub krzewu miałoby naruszać zakazy określone w przepisach o ochronie gatunkowej, tj. art. 51 ust.1 pkt 1–4 i 10 oraz w art. 52 ust. 1 pkt 1, 3, 7, 8, 12 , 13 i 15, jeżeli zostało wydane. Zgodnie z art. 83b ust. 1 pkt 2 i 3 wniosek zawiera oświadczenia: o posiadanym tytule prawnym do władania nieruchomością; o posiadanym prawie własności urządzeń przesyłowych; o udostępnianiu przez spółdzielnię mieszkaniową lub zarząd wspólnoty mieszkaniowej informacji o zamiarze złożenia wniosku o zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu, składane pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań – w art. 83b ust. 2 uoop. Przed wydaniem zezwolenia organ właściwy do jego wydania, zobowiązany jest do przeprowadzenia oględzin dotyczących występowania w ich obrębie gatunków chronionych. W przypadku stwierdzenia, że usunięcie drzewa lub krzewu spowoduje naruszenie zakazów w stosunku do gatunków chronionych wówczas obligatoryjnie zawiesza się postępowanie do czasu uzyskania zezwolenia na czynności podlegające zakazom w stosunku do tych gatunków – art. 83c ust. 2. Kolejne przepisy wprowadziły możliwość uzależnienia przez organ wydania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu od nasadzeń zastępczych lub przesadzenia tego drzewa lub krzewu – art. 83c ust. 3. W ust. 4 i 5 ww. przepisu ustawodawca określił kryteria jakie powinny być brane pod uwagę w przypadku nasadzeń zastępczych lub przesadzenia drzewa lub krzewu. Z kolei art. 83d

określa elementy jakie powinno zwierać zezwolenie na usunięcia drzewa lub krzewu. Jeśli zezwolenie jest uzależnione od wykonania nasadzeń zastępczych, to katalog ten zostaje dodatkowo rozszerzony – art. 83d ust. 2–6. W art. 83f określone zostały wyjątki od zasady, że legalne usunięcie drzewa lub krzewu jest możliwe po uzyskaniu zezwolenia na usunięcia drzew lub krzewu. Przepis art. 84 znowelizowanej ustawy uoop utrzymał dotychczasową zasadę, że za usunięcie drzewa lub krzewu posiadacz nieruchomości ponosi opłaty. Nadal właściwy organ wydaje decyzję zezwalającą na usunięcie drzewa lub krzewu i jest tym samym organem właściwym do naliczania i pobierania opłaty. W przepisie tym podtrzymano dotychczasowe zasady odraczania i umarzania naliczonych opłat z niewielkimi zmianami. Jeżeli właściwy organ skorzysta z możliwości wydania zezwolenia warunkowego odroczenie następuje obligatoryjnie na okres trzech lat liczonych o dnia upływu terminu wskazanego w zezwoleniu na przesadzenie lub wykonanie nasadzeń zastępczych – art. 84 ust. 3. Jeżeli przesadzone albo posadzone drzewa lub krzewy zachowały żywotność lub nie zachowały z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości, wtedy opłata podlega umorzeniu w drodze decyzji wydawanej po upływie trzech lat (art. 84 ust. 4). W przypadku jeśli utrata żywotności drzewa lub krzewu nastąpiła z przyczyn zależnych od posiadacza nieruchomości decyzja naliczająca opłatę może być wydana przed upływem tego terminu – art. 84 ust. 5 i 6. Z kolei w art. 84 ust. 5 i 7 została wprowadzona zasada proporcjonalnego naliczania opłaty, która znajduje zastosowanie w przypadku gdy przesadzone lub posadzone drzewa lub krzewy, albo część z nich, nie zachowały żywotności po upływie okresu trzech lat, z przyczyn zależnych od posiadacza nieruchomości, opłata jest naliczana proporcjonalnie do liczby drzew lub powierzchni krzewów, które nie zachowały żywotności. Jak również w przypadku niewykonania nasadzeń zastępczych lub części z nich, zgodnie z zezwoleniem, opłata jest przeliczana proporcjonalnie do liczby drzew lub powierzchni krzewów, które nie zostały wykonane zgodnie z zezwoleniem. W art. 85 ustawodawca uregulował wysokość maksymalnych stawek za usuwanie drzew lub krzewów. Zróżnicowanie stawek opłat ze względu na lokalizację drzewa lub krzewu jest przedmiotem aktu wykonawczego do ustawy – do 29 sierpnia 2016 r. było to rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 października 2004 r. *w sprawie stawek opłat dla poszczególnych rodzajów i gatunków drzew*[125], a od 29 sierpnia 2016 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 25 sierpnia 2016 r. *w sprawie opłat za usunięcie drzew i krzewów*[126]. Wyjątki od zasady ponoszenia opłat za usunięcie drzewa lub krzewu reguluje art. 86 ust. 1 tej ustawy. Dotychczasowy katalog zwolnień został uzupełniony o pkt 7, 8 i 15. Dotyczy to przywracania gruntów nieużytkowanych do użytkowania – pkt 7 i 8 oraz pkt 15 usuwanych drzew i krzewów z terenu poligonów lub placów ćwiczeń służących obronności państwa. Ustawodawca zrezygnował w przepisie tym

[125] Dz. U. Nr 228, poz. 2306, ze zm. Zgodnie z art. 55 ust. 2 ustawy zmieniającej akt wykonawczy wydany na podstawie art. 85 ust. 4 tej ustawy w art. 29, w brzmieniu dotychczasowym, zachowuje moc do dnia wejścia w życie aktu wykonawczego wydanego na podstawie art. 85 ust. 7 ustawy zmienianej w art. 29, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nie dłużej jednak niż przez 12 miesięcy od dnia wejście w życie art. 29 pkt 8.

[126] Dz. U. z 2016 r. poz.1354, uchylone 1 stycznia 2017 r.

z traktowania drzew na terenach inwestycyjnych jako tymczasowych, a więc wyrosłych po przeznaczeniu terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele budowlane. Obecnie rezygnacja z opłaty może nastąpić na zasadach ogólnych np. przez nasadzenia zastępcze lub przesadzenia. Przedmiotem regulacji art. 87 są zagadnienia proceduralne związane z opłatami tj. przedawnienie, terminy, egzekucja, rozłożenie na raty lub przesunięcie terminu płatności. W art. 88 uregulowana została odpowiedzialność prawno-administracyjna za bezprawne działania określone w tym przepisie. Ustawodawca zmienił przede wszystkim katalog deliktów. Zgodnie z art. 88 ust. 1 organy właściwe do wydawania zezwoleń na usunięcie drzewa lub krzewu, a więc wójt, burmistrz albo prezydent miasta wymierza administracyjną karę pieniężną za: usuniecie drzewa lub krzewu bez wymaganego zezwolenia, usunięcie drzewa lub krzewu bez zgody posiadacza nieruchomości; zniszczenie drzewa lub krzewu; uszkodzenie drzewa spowodowanego wykonywaniem prac w obrębie korony drzewa. Uiszczenie tej kary następuje w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja wymierzenia kary stała się ostateczna. W przepisie tym zostały uregulowane przypadki, kiedy administracyjna kara pieniężna może zostać odroczona (art. 88 ust. 4–6). W nowych przepisach uregulowano *expressis verbis* wyłączenia odpowiedzialności za delikt administracyjny, mianowicie w art. 88 ust. 10 przewidziano, że przepisu ust. 1 tego artykułu nie stosuje się do drzew i krzewów, w przypadku których nie jest wymagane zezwolenie na ich usunięcie na podstawie art. 83 f ust. 1. W znowelizowanym art. 89 zmniejszono wysokość administracyjnej kary pieniężnej z trzykrotności na dwukrotność opłaty za zgodne z przepisami usunięcie drzewa lub krzewu. Nie ponosi się administracyjnej kary pieniężnej w przypadku usunięcia albo zniszczenia drzewa lub krzewu, albo uszkodzenia drzewa w okolicznościach uzasadnionych stanem wyższej konieczności – ust. 7. W uzasadnionych przypadkach, osobie która nie prowadzi działalności gospodarczej, a której została wymierzona administracyjna kara pieniężna, organ może umorzyć 50% tej kary z powodu trudnej sytuacji materialnej ukaranego, jeśli dochód miesięczny na jednego członka gospodarstwa domowego nie przekracza 50% minimalnego wynagrodzenia za pracę w danym roku (zmiana art. 89 w ust. 11). Dodatkowo nastąpiła zmiana w przepisach karnych poprzez uchylenie w art. 131 pkt 6, a więc wykroczenia polegającego na wykonywaniu prac ziemnych oraz innych prac związanych z wykorzystaniem sprzętu mechanicznego lub urządzeń technicznych w obrębie bryły korzeniowej drzew lub krzewów na terenach zieleni lub zadrzewieniach w sposób znacząco szkodzący drzewom lub krzewom.

Kolejne zmiany w ustawie *o ochronie przyrody*[127] zostały wprowadzone przez ustawę z dnia 16 grudnia 2016 r. *o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach*[128], która weszła w życie 1 stycznia 2017 r. W art. 83a ustawodawca uchylając ust. 2 tego przepisu, zniósł obowiązek uzyskania zezwolenia na usunięcie drzewa w pasie drogowym drogi publicznej po uzgodnieniu z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska.

[127] Dz. U. z 2016 r. poz. 2134.

[128] Dz. U. z 2016 r. poz. 2249.

Po zmianie tego przepisu oraz zmianie art. 83f poprzez dodanie ust. 1a i 1 b rada gminy może w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, określić że na usunięcie drzewa lub krzewu nie jest wymagane zezwolenie. W znowelizowanym art. 83f ust. 1, a więc w przepisie, który wyłącza obowiązek uzyskiwania zezwoleń na usunięcie drzewa lub krzewu, dodano pkt 3a i 3 b dzięki temu nie jest konieczne uzyskanie zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości w przypadku drzew lub krzewów, które rosną na nieruchomościach stanowiących własność osób fizycznych i są usuwane na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej, oraz drzew lub krzewów usuwanych w celu przywrócenia gruntów nieużytkowanych do użytkowania rolniczego. Zmieniono również przepisy dotyczące charakterystyki drzew i krzewów (art. 83f ust. 1 pkt 1 i pkt 3), których usunięcie nie wymaga zezwolenia. W przypadku krzewów bierze się pod uwagę powierzchnię, a nie jak dotychczas wiek. Z kolei w przypadku drzew zwiększono wielkość obwodu pnia, do którego zezwolenie nie jest wymagane. Dodano również przepis art. 83f ust. 1a i 1 b, które stanowią, że rada gminy, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, może określić, że przepisów art. 83 ust. 1 (tj. wymogu uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów) nie stosuje się także do innych drzew lub krzewów wskazanych w oparciu o następujące kryteria: gatunek drzewa lub krzewu, lub wiek drzewa lub krzewu, lub obwód pnia drzewa na wysokości 130 cm lub powierzchnia krzewu albo krzewów rosnących w skupisku, lub cel usunięcia drzewa lub krzewu czy związany jest z prowadzeniem działalności gospodarczej, czy nie jest związany z prowadzeniem takiej działalności, lub cechy nieruchomości: objęcie nieruchomości określonych przez radę gminy formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1–5, wpisanie do rejestru zabytków, położenie w pasie drogowym drogi publicznej, rodzaj użytku wynikający z ewidencji gruntów i budynków, określone przeznaczenie nieruchomości wynikające z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (ust. 1 a). W postępowaniu, którego przedmiotem jest sporządzenie projektu uchwały, o której mowa powyżej, zapewnia się możliwość udziału społeczeństwa, na zasadach i w trybie określonym w ustawie z dnia 3 października 2008 r. *o udostępnianiu informacji o* środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w *ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na* środowisko (ust. 1 b). Kolejne zmiany dotyczą naliczania opłat za usunięcie drzew lub krzewów określonych w art. 85 uoop. Opłatę za usunięcie drzewa ustala się mnożąc liczbę cm obwodu pnia drzewa mierzonego na wysokości 130 cm i stawkę opłaty (ust. 1). Natomiast opłatę za usunięcie krzewu ustala się mnożąc liczbę metrów kwadratowych powierzchni gruntu pokrytej usuwanymi krzewami i stawkę opłaty (ust.3). Ustawodawca poprzez dodanie ust. 4a przyznał uprawnienie radzie gminy, aby ta w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, określała wysokość stawek opłat, o których mowa powyżej, jednolicie dla wszystkich drzew lub krzewów albo różnicując je ze względu na: rodzaj lub gatunek drzew lub krzewów; obwód pnia drzewa lub powierzchnię krzewu albo krzewów rosnących w skupisku. Jednocześnie w ust. 5–8 zostały określone maksymalne stawki, i tak: stawki opłat za usuwanie drzew nie mogą przekraczać 500 zł, a za usuwa-

nie krzewów nie mogą przekraczać 200 zł. W przypadku, gdy rada gminy nie określi wysokości stawek opłat, o których mowa powyżej, do ustalania opłaty za usunięcie drzewa lub krzewu stosuje się ww. maksymalne stawki. Poprzez zmianę art. 86 ustawodawca rozszerzył katalog wyłączeń z obowiązku uiszczenia opłaty za usunięcie drzew lub krzewów oraz ustanowił kompetencję rady gminy do dalszego rozszerzania tego katalogu w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego. Natomiast art. 89 uoop określił sposób ustalania administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie lub zniszczenie drzewa lub krzewu w przypadku, gdy jego usunięcie jest zwolnione z obowiązku uiszczenia opłaty. W takim przypadku administracyjną karę pieniężną ustala się w wysokości takiej opłaty, która byłaby ponoszona gdyby takiego zwolnienia nie było. Następne zmiany ustawy o ochronie przyrody weszły w życie 17 czerwca 2017 r. na mocy ustawy z dnia 11 maja 2017 r. *o zmianie ustawy o ochronie przyrody*[129]. W znowelizowanych przepisach przywrócono obowiązek uzyskiwania zezwolenia na usunięcie drzewa w pasie drogi publicznej, z wyłączeniem obcych gatunków topoli, po uzgodnieniu z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska (art. 83a ust. 2a). Uchylone zostały ust. 1a i 1b, a więc odebrano radzie gminy kompetencje do rozszerzania katalogu zwolnień z obowiązku uzyskania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu. Z kolei ustawodawca dodał do art. 83f ust. 4–20 przepisy regulujące postępowanie w sprawie uzyskania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu przez właściciela nieruchomości. Zgodnie z nimi właściciel nieruchomości jest obowiązany dokonać zgłoszenia do organu zamiaru usunięcia drzewa, jeżeli obwód pnia drzewa mierzonego na wysokości 5 cm przekracza: 80 cm – w przypadku topoli, wierzby, klonu jesionolistnego oraz klonu srebrzystego; 65 cm – w przypadku kasztanowca zwyczajnego, robinii akacjowej oraz platanu klonolistnego; 50 cm – w przypadku pozostałych gatunków drzew. Organ, po otrzymaniu zgłoszenia, w terminie 21 dni od dnia doręczenia zgłoszenia dokona oględzin drzew objętych zgłoszeniem. Po dokonaniu oględzin, w terminie 14 dni od dnia oględzin, organ będzie mógł w drodze decyzji administracyjnej wnieść sprzeciw w przypadkach określonych w ust. 14 tego przepisu. Jeżeli w terminie pięciu lat od dokonania oględzin właściciel nieruchomości wystąpi o wydanie decyzji o pozwolenie na budowę mającej związek z prowadzeniem działalności gospodarczej, realizowanej na części nieruchomości, na której rosło usunięte drzewo, organ, uwzględniając dane ustalone na podstawie oględzin, nałoży na właściciela nieruchomości, w drodze decyzji administracyjnej, obowiązek uiszczenia opłaty za usunięcie drzewa (ust. 17).

Usunięcie drzewa bez dokonania wymaganego zgłoszenia lub przed upływem terminu 14 dni od dnia przeprowadzonych oględzin skutkowało będzie wymierzeniem przez organy właściwe do wydania zezwolenia administracyjnej kary pieniężnej.

Osoby prawne oraz osoby fizyczne zamierzające usunąć drzewo na cele związane z prowadzeniem działalności gospodarczej mają obowiązek uzyskania zezwolenia na usunięcie drzewa, jeśli jego obwód pnia na wysokości

[129] Dz. U. z 2017 r. poz. 1074.

5 cm przekracza: 80 cm – w przypadku topoli, wierzby, klonu jesionolistnego oraz klonu srebrzystego; 65 cm – w przypadku kasztanowca zwyczajnego, robinii akacjowej oraz platanu klonolistnego; 50 cm – w przypadku pozostałych gatunków drzew. W przypadku, gdy w zasięgu oddziaływania prac związanych z wycinką drzew/krzewów występują chronione gatunki zwierząt, roślin i grzybów lub istnieją na nich miejsca lęgowe ptaków, możliwość usunięcia takich drzew/krzewów regulują odrębne przepisy. Naruszenie zakazów w stosunku do gatunków chronionych stanowi wykroczenie (art. 131 pkt 14 ustawy *o ochronie przyrody*). Organy właściwe do wydania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewów, zgodnie z art. 83 f ust. 20 sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów rozdziału 4 pn. *Ochrona terenów zieleni i zadrzewień*. Do kontroli stosuje się odpowiednio art. 379 i art. 380 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska*[130]*.* Natomiast art. 3 ustawy z dnia 22 czerwca 2017 r. *o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw*[131] wprowadził do ustawy *o ochronie przyrody* zmianę w art. 83 ust 1a, który stanowi, że usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości lub jej części wpisanej do rejestru zabytków, możliwe jest po uzyskaniu pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wydanego na podstawie art. 36 ust.1 pkt 11 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Kolejna zmiana do ustawy o ochronie przyrody została wprowadzona ustawą z dnia 24 listopada 2017 r. *o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o ochronie przyrody*[132] obowiązującą od 18 stycznia 2018 r. Nowelizacja ta zmieniła m.in. art. 83a, w którym przywrócono wojewódzkiego konserwatora zabytków jako organ właściwy do wydawania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości lub jej części wpisanej do rejestru zabytków. Zmieniła także art. 83f w ust. 1 wyłączając obowiązek uzyskania zezwolenia na usunięcie: krzewów na terenach pokrytych roślinnością pełniącą funkcje ozdobne, urządzoną pod względem rozmieszczenia i doboru gatunków posadzonych roślin, z wyłączeniem krzewów w pasie drogowym drogi publicznej, na terenie nieruchomości lub jej części wpisanej do rejestru zabytków oraz na terenach zieleni; drzew lub krzewów owocowych, z wyłączeniem rosnących na terenie nieruchomości lub jej części wpisanej do rejestru zabytków lub na terenach zieleni. W nowelizacji ustawy dokonano zmiany art. 86 poprzez rozszerzenie katalogu drzew lub krzewów, których usunięcie nie powoduje naliczenia opłat. Są to drzewa lub krzewy, których usunięcie związane jest z odnową i pielęgnacją drzew rosnących na terenie nieruchomości lub jej części wpisanej do rejestru zabytków (ust. 1a).

[130] Dz. U. z 2017 r . poz. 519, ze zm.

[131] Dz. U. poz. 1595.

[132] Dz. U z 2018 r. poz. 10.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli* – Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.
2. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. *o ochronie przyrody* – Dz. U. z 2013 r. poz. 627, ze zm.
3. Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. *o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw* – Dz. U. z 2015 r. poz. 1045, ze zm.
4. Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. *o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach* – Dz. U. z 2016 r. poz. 2249.
5. Ustawa z dnia 11 maja 2017 r. *o zmianie ustawy o ochronie przyrody* – Dz. U. z 2017 r. poz. 1074.
6. Ustawa z dnia 22 czerwca 2017 r. *o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw* – Dz. U. z 2017 r. poz. 1595.
7. Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. *o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o ochronie przyrody* – Dz. U. z 2018 r. poz. 10.
8. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. *o ochronie przyrody* – Dz.U. z 2018 r. poz. 1614.
9. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego* – Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.
10. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny* – Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, ze zm.
11. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* – Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.
12. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami* – Dz. U. z 2018 r. poz. 121, ze zm.
13. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. *o postępowaniu egzekucyjnym w administracji* – Dz. U. z 2018 r. poz. 1314, ze zm.
14. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych* – Dz.U. z 2018 r. poz. 1458, ze zm.
15. Ustawa dnia z 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska* – Dz. U. z 2018 r. poz. 799, ze zm.
16. Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. *o transporcie kolejowym* – Dz. U. z 2017 r. poz. 2117, ze zm.
17. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko* – Dz. U. z 2017 r. poz. 1405, ze zm.
18. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane* – Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm.
19. Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. *o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych* – Dz. U. z 2018 r. poz. 1474.

20. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości* – Dz. U. z 2018 r. poz. 395, ze zm.
21. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. *o odpadach* – Dz. U. z 2018 r. poz. 992, ze zm.
22. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* – Dz. U. z 2018 r. poz. 1530, ze zm.
23. Ustawa z 26 lipca 1991 r. *o podatku dochodowym od osób fizycznych* – Dz. U. z 2018 r. poz. 1509, ze zm.
24. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. *o podatku od towarów i usług* – Dz. U. z 2017 r. poz. 1221, ze zm.
25. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 października 2004 r. *w sprawie stawek opłat dla poszczególnych rodzajów i gatunków drzew* – Dz. U. Nr 228 poz. 2306, uchylone 29 sierpnia 2016 r.
26. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 25 sierpnia 2016 r. *w sprawie opłat za usuniecie drzew i krzewów* – Dz. U. z 2016 r. poz. 1354, uchylone 1 stycznia 2017 r.
27. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 3 lipca 2017 r. *w sprawie wysokości stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów* – Dz. U. z 2017 r. poz. 1330.
28. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 4 grudnia 2017 r. *w sprawie kryteriów uznawania tworów przyrody żywej i nieożywionej za pomniki przyrody* – Dz. U. z 2017 r. poz. 2300.

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Środowiska
8. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
9. Minister Infrastruktury
10. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
11. Sejmowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
12. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
13. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
14. Senacka Komisja Środowiska
15. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
16. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
17. Marszałkowie województw
18. Starostowie – drogą elektroniczną
19. Wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast – drogą elektroniczną

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli

Warszawa, dnia 13/02/ 2019 r.

MINISTER ŚRODOWISKA

DOP-WOŚ.082.5.2019.MK

Pan
Mieczysław Łuczak
Wiceprezes Najwyższej Izby
Kontroli

Szanowny Panie Prezesie

Odpowiadając na pismo z dni 29 stycznia 2019 r., znak: KSI.4100.002.00.2018 P/18/046, przekazujące Informację o wynikach kontroli pn. *Usuwanie drzew i krzewów oraz zagospodarowanie pozyskanego drewna*, przekazuję poniższe stanowisko do rozdziału 4 „Wnioski", w którym zamieszczono sugestie zmian przepisów znajdujących się we właściwości Ministra Środowiska.

1. Dodanie nowych elementów do art. 83d ust. 1 ustawy *o ochronie przyrody*, określającego elementy zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu

Nie wydaje się zasadne, aby w zezwoleniu na usunięcie drzewa lub krzewu określać dodatkowo termin złożenia informacji o dokonaniu usunięcia drzewa lub krzewu. Organ wydający zezwolenie już teraz może skontrolować czy drzewa lub krzewy zostały usunięte zgodnie z zezwoleniem, tj. w dopuszczalnym terminie. Może to uczynić niezwłocznie po upływie terminu usunięcia drzewa lub krzewu, określonego w zezwoleniu zgodnie z art. 83d ust. 1 pkt 7 ustawy *o ochronie przyrody*.

Nie wydaje się także zasadne, aby w zezwoleniu na usunięcie drzewa lub krzewu określać dodatkowo termin lub obowiązek złożenia informacji o uzyskaniu pozwolenia na budowę lub pozwolenia na rozbiórkę, w przypadku gdy usunięcie drzew i krzewów związane jest z realizacją inwestycji wymagającej uzyskania takiego pozwolenia. Organ wydający zezwolenie już teraz może skontrolować czy drzewa lub krzewy zostały usunięte zgodnie z zezwoleniem, tj. czy tylko w niezbędnym zakresie określonym w pozwoleniu na budowę lub w pozwoleniu na rozbiórkę. Za pomocą wyszukiwarki Rejestru Wniosków, Decyzji i Zgłoszeń w sprawach budowlanych może wyszukać te pozwolenia lub może bezpośrednio zwrócić się do starosty o przekazanie kopii wydanych pozwoleń. Wobec tego obciążanie wnioskodawcy pośredniczeniem w wymianie informacji pomiędzy dwoma urzędami, mając na uwadze możliwość bezpośredniej współpracy tych organów, nie wydaje się słusznym rozwiązaniem.

2. Wskazanie w art. 83f ust. 6 ustawy *o ochronie przyrody* obowiązku ustalenia w toku oględzin drzew objętych zgłoszeniem obwodu pnia na wysokości 130 cm.

Wniosek zasadny. Określenie obwodu pnia drzewa na wysokości 130 cm w protokole z oględzin w ramach zgłoszenia zamiaru usunięcia drzewa jest konieczne do naliczenia opłaty administracyjnej za jego usunięcie. Dotyczy to sytuacji gdy w terminie 5 lat od dokonania oględzin wystąpiono o wydanie decyzji o pozwolenie na budowę, a budowa ta ma związek z prowadzeniem działalności gospodarczej i będzie realizowana na części nieruchomości, na której rosło usunięte drzewo.

3. Wyeliminowanie rozbieżności między jednostką miary, którą należy zastosować w sprawozdaniach SG-01, a jednostką miary wskazaną w art. 83d ust. 1 pkt 5 i ust. 2 pkt 2 ustawy *o ochronie przyrody.*

W związku z rozbieżnościami pomiędzy danymi zbieranymi przez Główny Urząd Statystyczny (ilość sztuk krzewów) a danymi określanymi w zezwoleniach na usunięcie krzewów (wielkość powierzchni krzewów), należy wyjaśnić, że przyjęte w zezwoleniach jednostki są bardziej odpowiednie do celów przedmiotowych postępowań administracyjnych. Usuwane krzewy często zajmują znaczne powierzchnie i występują w znacznym zagęszczeniu, co sprawia, że nie jest możliwe policzenie poszczególnych osobników. W związku z tym określa się powierzchnię krzewów do usunięcia i analogicznie powierzchnię krzewów do nasadzenia w ramach kompensacji przyrodniczej. Mając na uwadze powyższe, nie widzę potrzeby zmiany ustawy *o ochronie przyrody* w tym zakresie.

4. Uregulowanie kwestii kompetencji organów

Zgodnie z informacjami zamieszczonymi w Informacji (na str. 37 i 38) do kontroli warunków określonych w zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów wydanych przed dniem 31 grudnia 2015 r. stosuje się nowe przepisy, ze względu na brak przepisów przejściowych w tym zakresie (zasada bezpośredniego działania nowego prawa). Wobec tego nie ma potrzeby wprowadzania zmian legislacyjnych polegających na wskazaniu organów właściwych do przeprowadzenia tych kontroli czy przechowywania dokumentacji sprawy.

z poważaniem

Z up. MINISTRA
PODSEKRETARZ STANU
Sławomir Mazurek

Do wiadomości:
Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego MŚ
Departament Leśnictwa

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KSI.410.002.00.2018
P/18/046

Warszawa, dnia 28. II. 2019 r.

Opinia
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Środowiska z dnia 13 lutego 2019 r. do Informacji o wynikach kontroli
„Usuwanie drzew i krzewów oraz zagospodarowanie pozyskanego drewna"

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli*[1] przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Środowiska do Informacji o wynikach kontroli *„Usuwanie drzew i krzewów oraz zagospodarowanie pozyskanego drewna"* (dalej: „Informacja").

Odnosząc się do stanowiska Ministra Środowiska w kwestii wniosków sformułowanych w przedmiotowej Informacji, dziękuję za uznanie zasadności realizacji wniosku, dotyczącego wskazania w art. 83f ust. 6 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. *o ochronie przyrody*[2] obowiązku ustalenia, w toku oględzin drzew objętych zgłoszeniem, obwodu pnia na wysokości 130 cm. Informuję jednocześnie, że podtrzymuję pozostałe skierowane do Ministra Środowiska wnioski dotyczące zmian obowiązujących przepisów prawa. Pragnę zwrócić uwagę, że wszystkie wnioski sformułowane w Informacji są konsekwencją wyników przeprowadzonej kontroli.

Jak wykazała kontrola, organy właściwe w sprawach usuwania drzew i krzewów nie wywiązywały się w pełni z obowiązku prowadzenia kontroli realizacji przez adresatów decyzji warunków wynikających z wydanych zezwoleń oraz z przepisów prawa. W zdecydowanej większości, bo aż w 26 jednostkach z 30 skontrolowanych (86,7%), nie monitorowano przestrzegania określonego w decyzjach terminu usunięcia drzew i krzewów. Ponadto w 24 jednostkach z 30 skontrolowanych (20%), nie monitorowano spełnienia przez adresatów decyzji wymogu, dotyczącego uzyskania pozwolenia na budowę lub pozwolenia na rozbiórkę przed usunięciem drzew i krzewów, w przypadku gdy ich usunięcie związane było z realizacją inwestycji wymagającej uzyskania takiego pozwolenia. Jak wskazano w Informacji, nieprowadzenie przez organy kontroli realizacji warunków wynikających z wydanych zezwoleń oraz z przepisów prawa stanowiło naruszenie art. 83f ust. 20 uoop oraz art. 379 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska*[3]. Przyczyną powyższych nieprawidłowości był m.in. fakt, iż kontrolowane jednostki nie dysponowały zapleczem kadrowym umożliwiającym prawidłowe wywiązanie się z obowiązku prowadzenia kontroli, w tym w szczególności każdorazowego prowadzenia kontroli (oględzin) w terenie. O skali problemu jednoznacznie świadczy liczba jednostek, w których stwierdzono przedmiotowe nieprawidłowości. W mojej ocenie wprowadzenie proponowanych zmian w przepisach przyczyni się do zwiększenia i usprawnienia kontroli w powyższym zakresie, przy stosunkowo niewielkim wzroście zaangażowania adresatów decyzji. Podkreślić w tym miejscu należy, że uzyskanie przez organ precyzyjnej informacji o terminie usunięcia objętych zezwoleniem drzew i krzewów pozwoli nie tylko na ocenę zgodności

1 Dz.U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.
2 Dz. U. z 2018 r. poz. 1614 (dalej: „uoop").
3 Dz. U. z 2018 r. poz. 799, ze zm.

wycinki z warunkami decyzji, ale umożliwi również prawidłowe sporządzanie sprawozdań statystycznych SG-01 (leśnictwo i ochrona środowiska) w części dotyczącej nasadzeń oraz ubytków drzew i krzewów na terenach zieleni. Zauważyć należy bowiem, że w sprawozdaniach tych organ winien wskazać liczbę drzew i krzewów usuniętych w danym roku sprawozdawczym. Nieposiadanie przez organ informacji o faktycznym terminie wycinki skutkuje nierzetelnym sporządzeniem sprawozdań, co stanowi naruszenie przepisów ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. *o statystyce publicznej*[4].

Podtrzymuję również wniosek dotyczący wyeliminowania rozbieżności między jednostką miary, którą należy zastosować w sprawozdaniach SG-01, w przypadku wykazywania danych dotyczących ubytków i nasadzeń krzewów na terenach zieleni (szt.), a jednostką miary wskazaną w art. 83d ust. 1 pkt 5 i ust. 2 pkt 2 uoop (m^2). Podkreślić należy, że we wniosku sformułowanym w Informacji nie wskazano, która jednostka powinna zostać zastosowana w obu przepisach, a jedynie wniesiono o podjęcie działań w celu ich ujednolicenia. Jeżeli w ocenie Ministra Środowiska określenie „ilości" krzewów w „m^2" jest bardziej adekwatne i uzasadnione, należy podjąć działania mające na celu zastosowanie tej samej jednostki w przepisach określających wzór sprawozdania SG-01. Zauważyć należy, że istniejąca niespójność między jednostką miary zastosowaną dotychczas w sprawozdaniach SG-01, a jednostką wskazaną w wydawanych zezwoleniach generuje konieczność dokonywania przez organ przeliczeń, które mogą być obarczone istotnymi błędami, co z kolei przekłada się bezpośrednio na rzetelność danych przedstawionych w sprawozdaniach i wiarygodność statystyki publicznej.

Za zasadny uważam również wniosek dotyczący uregulowania kompetencji organów, w zakresie prowadzenia kontroli przestrzegania warunków nałożonych w zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych w miastach na prawach powiatu, wydanych do 31 grudnia 2015 r., a także uregulowania sposobu przekazywania dokumentacji dotyczącej tych spraw. Wyniki przeprowadzonej przez NIK kontroli wskazują na różną praktykę organów w tym względzie, co świadczyć może o wątpliwościach organów co do ich kompetencji. Pragnę również zwrócić uwagę, że przy założeniu obowiązywania zasady bezpośredniego działania nowego prawa, od dnia 1 stycznia 2016 r. organem właściwym do prowadzenia kontroli w powyższych sprawach jest marszałek województwa, podczas gdy dokumentacja spraw podlegających kontroli znajduje się w zasobach organów, które wydały poszczególne zezwolenia (prezydentów miast oraz starostów wyznaczonych w poszczególnych sprawach przez samorządowe kolegia odwoławcze). W oczywisty sposób utrudnia to marszałkom województw realizację przedmiotowych zadań. Uregulowanie powyższych kwestii pozwoli wyeliminować wątpliwości organów co do ich kompetencji i tym samym przypadki braku jakiejkolwiek kontroli nad realizacją warunków wydanych zezwoleń, a także usprawni działania organów w tym zakresie.

4 Dz.U. z 2018 r. poz. 997, ze zm.