



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Środowiska

Tekst jednolity*

KSI.410.002.06.2018

P/18/046

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

*** Uwzględniono zmiany wprowadzone Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 9 października 2018 r.**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/046 – Usuwanie drzew i krzewów oraz zagospodarowanie pozyskanego drewna
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	Maria Kowalska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/21/2018 z dnia 11 maja 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) Waldemar Brodziuk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/20/2018 z dnia 11 maja 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Marki, Al. Marszałka Józefa Piłsudskiego 95, 05-270 Marki, dalej „Urząd”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Jacek Orych, Burmistrz Miasta Marki od dnia 5 grudnia 2014 r., dalej „Burmistrz”. (dowód: akta kontroli str. 1548-1549)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie usuwania drzew i krzewów oraz zagospodarowania pozyskanego drewna w okresie objętym kontrolą².

Podejmowane w Urzędzie działania w zakresie zagospodarowania pozyskanego drewna były niezgodne z prawem, niegospodarne i nierzetelne. Ocenę tą uzasadnia: nieszacowanie ilości i wartości drewna pozyskanego w wyniku usunięcia drzew i krzewów na terenach nieruchomości gminnych i nieprowadzenie ewidencji księgowej przychodów i rozchodów tego drewna, co stanowiło naruszenie art. 17 ust. 2 pkt 1 i 2 oraz art. 20 ust. 1 w związku z art. 24 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³ (dalej: „ur”), a także przekazywanie drewna pracownikom Zakładu Usług Komunalnych (dalej: „ZUK”), co w ocenie NIK, nosiło znamiona nieuprawnionego korzystania przez tych pracowników z mienia Gminy. Zaniechania w obszarze zagospodarowania pozyskanego drewna skutkowały nie tylko naruszeniem obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa, ale również utratą przez Gminę dochodów z tytułu gospodarowania pozyskanym drewnem.

Burmistrz nie wywiązywał się z warunków usunięcia drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych, nałożonych w uzyskanych zezwoleniach. Nie dokonał nasadzeń zastępczych, zgodnie z 27 zezwoleniami Starosty Powiatu Wołomińskiego (dalej: „Starosta”) i tym samym nie wypełnił warunku odroczenia na okres trzech lat naliczonej przez Starostę opłaty za usunięcie drzew na łączną kwotę 1.622,1 tys. zł. NIK zwróciła uwagę, że Burmistrz nie monitorował czy drzewa i krzewy były usuwane w terminach wynikających z decyzji Starosty. Niewywiązanie się z nałożonych w zezwoleniach warunków dotyczących terminu usunięcia drzew i krzewów skutkować może nałożeniem na Gminę przez właściwy organ administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzew i krzewów bez wymaganego zezwolenia. Burmistrz składał do Starosty wnioski o wydanie zezwolenia, które nie zawierały wszystkich wymaganych prawem elementów. Nie we wszystkich przypadkach Burmistrz, pozyskując informacje o usunięciu drzew przez nieuprawniony podmiot, podjął działania celem wykrycia i ukarania sprawcy.

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

² Kontrolą objęto okres od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. dnia 20 lipca 2018 r.

³ Dz. U. z 2018 r. poz. 395, ze zm.

Stwierdzono również przypadki nieprzekazania do Starosty informacji o nielegalnej wycince lub zniszczeniu drzew na terenach nieruchomości gminnych.

Prawidłowo wydawano decyzje zezwalające na usunięcie drzew i krzewów, a także zgodnie z ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o *ochronie przyrody*⁴ (dalej „uop”) naliczono opłaty za usunięcie drzew i krzewów. Jednakże nie we wszystkich przypadkach właściwie uzasadniano odstępnie od naliczenia opłaty za usunięcie drzew i krzewów. W przypadku realizacji zadań dotyczących usuwania drzew i krzewów z terenów nieruchomości innych niż gminne oraz rozpatrywania zgłoszeń na usunięcie drzew stwierdzono nieprawidłowości, polegające m.in. na:

- niezamieszczaniu na bieżąco w publicznie dostępnym wykazie dokumentów zawierających informacje o środowisku, danych dotyczących wniosków o wydanie zezwolenia i zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów;
- niemonitorowaniu wykonania przez adresatów decyzji warunków zezwoleń w zakresie terminów usuwania drzew i krzewów oraz niemonitorowaniu zmiany przeznaczenia terenu, z którego osoby fizyczne usunęły drzewa na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej;
- niepodawaniu w wydawanych zezwoleniach pełnych nazw gatunków drzew wskazanych do usunięcia, jak również niepodawanie pełnych nazw gatunków drzew przeznaczonych do nasadzeń zastępczych.

Stwierdzone nieprawidłowości wskazują, że w Urzędzie nie w pełni skutecznie funkcjonował system kontroli zarządczej. Zdaniem NIK nie ustalono odpowiednich mechanizmów kontroli realizacji zadań związanych z usuwaniem drzew i krzewów oraz zagospodarowaniem pozyskanego drewna.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu⁵ zadania związane z usuwaniem drzew i krzewów realizowały trzy jednostki organizacyjne: Wydział Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: „WOŚiGW”), w którego kompetencji znajdowało się m.in. wydawanie decyzji w sprawie zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów oraz wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych za usuwanie drzew i krzewów bez wymaganego zezwolenia lub za zniszczenie terenów zieleni; Wydział Inwestycji i Zarządu Dróg (dalej: „WliZD”), któremu przypisano realizację zadań z zakresu prac pielęgnacyjnych i usuwania zieleni i drzew znajdujących się w pasie drogowym; Zakład Usług Komunalnych (dalej: „ZUK”)⁶, który realizował zadania z zakresu urządzania, konserwacji i pielęgnacji zieleni miejskiej. Wszystkie trzy ww. jednostki organizacyjne Urzędu realizowały czynności związane ze sporządzaniem wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych.

(dowód: akta kontroli str. 539-546)

W WOŚiGW zadania związane z usuwaniem drzew i krzewów przez okres ośmiu miesięcy (od 1 grudnia 2016 r. do 31 lipca 2017 r.) realizowały dwie osoby, a w pozostałym okresie lat 2015–2018 (do dnia 15 maja) jedna osoba. Natomiast w WliZD zadania te realizowały dwie osoby do 10 grudnia 2015 r.; od 10 grudnia 2015 r. do 31 stycznia 2016 r. trzy osoby; od

⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 142, ze zm.

⁵ W okresie objętym kontrolą obowiązywały regulaminy organizacyjne wprowadzone następującymi zarządzeniami Burmistrza Miasta Marki: zarządzenie nr 0050.121.2013 Burmistrza Miasta Marki z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu organizacyjnego Miasta Marki; zarządzenie nr 0050.6.2015 Burmistrza Miasta Marki z dnia 30 stycznia 2015 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu organizacyjnego Miasta Marki; zarządzenie Nr 0050.46.2016 Burmistrza Miasta Marki z 14 marca 2016 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu organizacyjnego Miasta Marki; zarządzenie nr 0050.213.2017 Burmistrza Miasta Marki z dnia 29 grudnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu organizacyjnego Miasta Marki; zarządzenie nr 0050.25.2017 Burmistrza Miasta Marki z dnia 1 marca 2017 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu organizacyjnego Miasta Marki.

⁶ Zakres właściwości ZUK określono w uchwale nr LIV/444/2017 Rady Miasta Marki z dnia 29 listopada 2017 r. w sprawie zmiany Uchwały XII/101/2007 Rady Miasta Marki z dnia 31 października 2007 roku w sprawie utworzenia jednostki organizacyjnej pod nazwą: Zakład Usług Komunalnych w Markach.

1 lutego 2016 r. do 28 lutego 2018 r. dwie osoby, a od 1 marca 2018 r. zadania te realizuje jedna osoba. W ZUK zadania te w okresie od 18 maja 2017 r. do 28 lipca 2017 r. realizowały dwie osoby, a w pozostałym okresie w latach 2015–2018 (do 15 maja) jedna osoba.

Czynności związane z usuwaniem drzew i krzewów zostały uwzględnione w zakresach czynności oraz opisach stanowisk pracowników ww. Wydziałów oraz ZUK. Pracownicy posiadali kierunkowe wykształcenie (ochrona środowiska) oraz w okresie objętym kontrolą brali udział w szkoleniach związanych z usuwaniem drzew i krzewów: w 2016 r. – w jednym; w 2017 r. – w trzech; w 2018 r. – w jednym szkoleniu. Pracownicy nie posiadali uprawnień brakerskich i nie odbywali szkoleń w tym zakresie, ponieważ jak wyjaśnił Zastępca Burmistrza (z upoważnienia Burmistrza) „*Gmina Miasto Marki nie świadczyła usług związanych ze sprzedażą drewna. Usunięte drewno z terenu Gminy przez Zakład Usług Komunalnych nie przedstawia wartości użytkowej, są to w większości, złomy, wywroty, drzewa uschnięte i spróchniałe stanowiące zagrożenie dla życia oraz mienia. (...)*”.

(dowód: akta kontroli str. 123-124, 527-587, 903-928, 1541)

ZUK posiadał odpowiedni sprzęt do wykonywania prac związanych z usuwaniem drzew i krzewów. Osoby wykonujące prace związane z usuwaniem drzew i krzewów posiadały uprawnienia do obsługi urządzeń wykorzystywanych dla tych potrzeb.

(dowód: akta kontroli str. 28-30, 43, 287, 539-546)

Środki finansowe na realizację zadań związanych z usuwaniem drzew i krzewów planowano w budżecie Miasta Marki (w rozdziale pn. *Utrzymanie zieleni w miastach i gminach*) oraz budżecie ZUK. W badanym okresie łączna kwota wydatkowana na te zadania wyniosła 21,8 tys. zł, z tego z budżetu Miasta Marki – 5,3 tys. zł, a z budżetu ZUK – 16,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 304)

Ryzyka związane z realizacją zadań dotyczących usuwania drzew i krzewów zidentyfikowano w 2017 r. oraz w 2018 r. w *Arkuszu identyfikacji, oceny oraz metody przeciwdziałania ryzyku*⁷. I tak:

- w 2017 r. w odniesieniu do celu – zadania pt. „*Usuwanie drzew i krzewów*” wskazano na ryzyko zewnętrzne polegające na braku stabilności przepisów prawa. Jako metodę przeciwdziałania ryzyku ustalono „szkolenia pracowników, dostęp do zbiorów aktów prawnych”. Wpływ oraz prawdopodobieństwo ziszczenia się ryzyka określono jako wysokie, a poziom jego istotności jako „poważny”;
- w 2018 r. w ramach celu – zadania pt. „*Wydawanie decyzji w sprawie naliczenia administracyjnych kar pieniężnych za usunięcie drzew bez wymaganego zezwolenia lub za zniszczenie drzew lub krzewów*” zdefiniowano ryzyko finansowe – odpowiedzialności finansowej (możliwość braku dokonywania wpłat przez ukarane podmioty). Jako metodę przeciwdziałania ryzyku przyjęto „przekazywanie spraw do Wydziału/Biura zajmującego się egzekucją”. Wpływ tego ryzyka określono jako „średni”, prawdopodobieństwo jego wystąpienia jako „wysokie”, a istotność „poważną”.

Zgodnie z § 11 zarządzenia Burmistrza Miasta Marki z dnia 3 grudnia 2012 r. w sprawie procedur zarządzania ryzykiem w Urzędzie Miasta Marki⁸, zidentyfikowane ryzyko oraz ustalone metody jego ograniczania do akceptowanego poziomu są na bieżąco oceniane (monitorowane) i dokonywana jest ocena poziomu zidentyfikowanego ryzyka oraz skuteczność stosowanych metod jego ograniczania. Wyniki oceny wykorzystywane są do poprawy efektywności zarządzania ryzykiem oraz usprawnienia systemu kontroli zarządczej.

W odpowiedzi na pytanie o wyniki oceny poziomu zidentyfikowanych i wskazanych powyżej ryzyk oraz skuteczności zastosowanych metod ich ograniczania, Zastępca Burmistrza wyjaśnił m.in., że: „*(...) pracownik merytoryczny Wydziału Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej regularnie uczestniczy w szkoleniach z zakresu zmian prawodawstwa w zakresie usuwania drzew*

⁷ Stanowiącym załącznik nr 3 do zarządzenia nr 0050.84.2012 Burmistrza Miasta Marki z dnia 3 grudnia 2012 r. w sprawie procedur zarządzania ryzykiem w Urzędzie Miasta Marki.

⁸ Zarządzenie nr 0050.84.2012.

i krzewów. (...) Aby usprawnić przepływ dokumentacji między Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Warszawie (SKO) a Urzędem (...) jeden z pracowników Wydziału Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej Urzędu Miasta Marki pozostaje w ciągłym kontakcie z SKO i odbiera dokumentację zakończonych postępowań prowadzonych przez SKO. (...).”

(dowód: akta kontroli str. 28-43, 588-628)

Burmistrz nie składał oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za rok poprzedni. Corocznie dokonywano samooceny kontroli zarządczej⁹. W podsumowaniu wyników z samooceny kontroli zarządczej za rok 2015, 2016 oraz 2017 każdorazowo stwierdzano, że wyniki przeprowadzonych ankiet wskazują na osłabiony poziom kontroli zarządczej.

W odpowiedzi na pytanie o sposób wykorzystania wyników z samooceny kontroli zarządczej za rok 2015, 2016 oraz 2017 do usprawnienia funkcjonowania kontroli zarządczej, Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że „(...) wyniki samooceny kontroli zarządczej za rok 2015, 2016 oraz 2017 wykorzystałem między innymi do wprowadzenia zmian w Regulaminie Organizacyjnym, dostosowaniu opisów stanowisk, jak również zakresów obowiązków, czy upoważnień pracowników do zadań wykonywanych na stanowiskach, przygotowania planów szkoleń pracowników oraz zaplanowania budżetu na te szkolenia oraz na zadania realizowane przez poszczególne komórki organizacyjne, przeprowadzenia naborów na stanowiska urzędnicze zgodnie ze zgłaszanymi zapotrzebowaniami komórek organizacyjnych oraz poprawy komunikacji wewnętrznej poprzez wprowadzenie INTRANETU, spotkań koordynacyjnych, narad wielowydziałowych w celu realizacji konkretnych zadań czy procesów, jak również wprowadzania rozwiązań technologicznych oraz informatycznych usprawniających pracę, przygotowania procedur oraz instrukcji dla konkretnych działań. (...).”

(dowód: akta kontroli str. 28-43)

W latach 2015–2017 realizacja zadań dotyczących usuwania drzew i krzewów oraz zagospodarowania drewna nie była przedmiotem audytu wewnętrznego, ani kontroli przeprowadzanej przez Komisję Rewizyjną Rady Miasta Marki i Komisję Zdrowia, Opieki Społecznej, Bezpieczeństwa Publicznego i Ochrony Środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 6)

W latach 2015–2017 nie przeprowadzono kontroli wewnętrznych związanych z realizacją zadań dotyczących usuwania drzew i krzewów oraz zagospodarowania drewna. Kontrole takie nie zostały również zaplanowane na 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 1547)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie NIK, opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego nieprawidłowości wskazują na niezapewnienie przez Burmistrza zaplecza kadrowego do prawidłowej realizacji zadań dotyczących usuwania drzew i krzewów.

Według stanu na dzień 20 lipca 2018 r. (dzień zakończenia niniejszej kontroli) w każdej z trzech jednostek organizacyjnych Urzędu, której powierzono realizację zadań związanych z usuwaniem drzew i krzewów, czynności te realizowała jedna osoba. Wyjaśniając przyczyny wystąpienia nieprawidłowości opisanych w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, Burmistrz wskazywał m.in. na braki kadrowe. Mając na uwadze częste zmiany przepisów prawa regulujących zasady usuwania drzew i krzewów niezbędnym jest zapewnienie zaplecza kadrowego adekwatnego do skali realizowanych przez Urząd zadań.

Ocena częściowa

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

⁹ Samoocena obejmowała swoim zakresem całą jednostkę i dotyczyła obszarów z zakresu: środowisko wewnętrzne; cele i zarządzanie ryzykiem; mechanizmy kontroli; informacja i komunikacja; monitorowanie i ocena.

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

2.1. Wydawanie zezwoleń dotyczących usuwania drzew i krzewów

Opis stanu faktycznego

W latach 2016–2018 (do dnia 15 maja) do Urzędu wpłynęło 617 wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów z terenów innych niż tereny gminne, z czego 259 w 2015 r., 288 w 2016 r., 55 w 2017 r. oraz 15 w 2018 r. Wnioskami tymi objęto łącznie 17.429 drzew i 3.106,25 m² krzewów, w tym 2.214 drzew i 171,75 m² krzewów w 2015 r., 13.789 drzew i 2.898,25 m² krzewów w 2016 r., 1.179 drzew i 36,25 m² krzewów w 2017 r., 247 drzew w 2018 r.

Na podstawie ww. wniosków, wydano łącznie 464 zezwolenia na usunięcie 2.934 drzew i 604,75 m² krzewów, w tym: w 2015 r. – 210 decyzji na usunięcie 1.151 drzew i 106,50 m² krzewów, w 2016 r. – 221 decyzji na usunięcie 1.597 drzew i 498,25 m² krzewów, w 2017 r. – 28 decyzji na usunięcie 146 drzew oraz w 2018 r. – pięć decyzji na usunięcie 40 drzew.

Zgodnie z warunkami wydanych zezwoleń, w kolejnych latach okresu objętego kontrolą przewidziano do usunięcia: w 2015 r. – 569 drzew i 106,50 m² krzewów, w 2016 – 1.340 drzew i 97,25 m² krzewów, w 2017 – 842 szt. krzewów i 401,00 m² krzewów i w 2018 – 145 drzew.

W 37 przypadkach wydano decyzje odmawiające zezwolenia na usunięcie 104 drzew i 2 m² krzewów, w tym 20 decyzji dotyczących 77 drzew i 2 m² krzewów w 2015 r., 16 decyzji dotyczących 26 drzew w 2016 r. i jedną decyzję dotyczącą jednego drzewa w 2017 r.

W latach 2015–2018 (do dnia 15 maja) umorzono 37 postępowań o wydanie zezwolenia na usunięcie 627 drzew i 112,02 m² krzewów, w tym dwa postępowania dotyczące sześciu drzew w 2015 r., 22 postępowania dotyczące 394 drzew i 112,02 m² w 2016 r. i 13 postępowań dotyczących 227 drzew w 2017 r. Podstawą wydania decyzji umarzających było wycofanie wniosków przez wnioskodawców, a także ustalenie, że objęte wnioskiem drzewa rosły poza działką wnioskodawcy.

(dowód akta kontroli str. 622-642)

Badanie czterech¹⁰ postępowań zakończonych decyzją odmawiającą wydania zezwolenia oraz czterech¹¹ postępowań zakończonych wydaniem decyzji umarzającej wykazało, że:

- przyczyną odmowy udzielenia zezwolenia w każdym przypadku był fakt, iż objęte wnioskiem drzewa nie stanowiły zagrożenia, zarówno dla ludzi, jak i sąsiadujących budynków;
- w dwóch przypadkach podstawą umorzenia postępowania było objęcie wnioskiem drzew niewymagających uzyskania zezwolenia; w jednym wycofanie wniosku przez wnioskodawcę, w jednym umorzenie nastąpiło w związku ze stwierdzeniem, że drzewo zostało już usunięte.

(dowód akta kontroli str. 763-835)

Bez rozpoznania pozostawiono łącznie 64 wnioski obejmujące razem 11.620 drzew i 1.173,00 m² krzewów. W dziewięciu przypadkach odmówiono wszczęcia postępowania. Według stanu na dzień 15 maja 2018 r. sześć postępowań było w toku.

(dowód akta kontroli str. 622-642)

W 39 z 464 wydanych zezwoleń nałożono opłaty za usunięcie drzew i krzewów o łącznej wartości 2.346,9 tys. zł, przy czym w przypadku 23 decyzji termin uiszczenia opłat na łączną kwotę 2.123,5 tys. zł (90,5% nałożonych opłat) odroczone na okres trzech lat od dnia

¹⁰ WOŚ.6131.1.36.2015, WOŚ.6131.1.25.2016, WOŚ.6131.1.65.2016, WOŚ.6131.2.32.2016.

¹¹ WOŚ.6131.1.16.2017, WOŚ.6131.1.211.2016, WOŚ.6131.1.238.2015, WOŚ.6131.2.8.2017.

wykonania nasadzeń zastępczych¹². Pozostała kwota, tj. 223,4 tys. zł¹³, została przez adresatów decyzji uiszczona.

W przypadku 425 decyzji zezwalających na usunięcie drzew i krzewów organ nie nałożył opłat za ich usunięcie, uzasadniając to wystąpieniem przesłanek wynikających z art.86 ust.1 uoop, w tym przede wszystkim złym stanem drzew, powodującym zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia.

W 289 z 464 decyzji zezwalających na usunięcie 2.212 drzew i 563,5 m² krzewów nałożono obowiązek dokonania nasadzeń zastępczych 3.252 drzew i 540,25 m² krzewów oraz 2.338 szt. krzewów¹⁴.

W 175 decyzjach zezwalających na usunięcie 728 drzew i 41,5 m² krzewów nie nałożono obowiązku dokonania nasadzeń zastępczych, odstępując jednocześnie od nałożenia opłaty za usunięcie drzew i krzewów.

(dowód akta kontroli str. 622-638)

Na podstawie badania 13¹⁵ z 464 spraw zakończonych wydaniem decyzji zezwalających na usunięcie drzew i krzewów ustalono m.in., że:

- w każdym przypadku zezwolenie wydano zgodnie z właściwością rzeczową i miejscową. Nieruchomości objęte decyzjami położone były na terenie Gminy Marki, nie zostały wpisane do rejestru zabytków i nie stanowiły własności gminy. Wszystkie objęte zezwoleniami drzewa i krzewy wymagały uzyskania zgody na ich usunięcie;
- wszystkie objęte badaniem zezwolenia zostały wydane na podstawie kompletnych wniosków, przy czym w dziesięciu sprawach organ wezwał wnioskodawców do uzupełnienia wniosku, na podstawie art. 64 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*¹⁶ (dalej: „ustawa Kpa”). Uzupełnienia wpływały do Urzędu w terminach wskazanych w wezwaniach;
- w każdym przypadku, zezwolenie zostało wydane po przeprowadzeniu oględzin, których termin przeprowadzenia, zgodnie z art. 79 § 1 ustawy Kpa, wskazano w zawiadomieniu skierowanym do wnioskodawcy. W 12 z 13 protokołów oględzin ujęto informacje wskazujące na przeprowadzenie weryfikacji danych zawartych we wnioskach o wydanie zezwolenia oraz informacje dotyczące występowania w obrębie zadrzewień chronionych gatunków roślin, zwierząt lub grzybów. Podczas oględzin terenu i drzew objętych wnioskami każdorazowo analizowano możliwość pozostawienia tych drzew i krzewów. Do wszystkich protokołów oględzin dołączona była dokumentacja fotograficzna drzew;
- w jednym postępowaniu dotyczącym usunięcia drzew i krzewów z terenów znajdujących się w pasie drogowym drogi publicznej, organ dokonał wymaganego uzgodnienia z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Warszawie;
- sześć decyzji zawierało elementy wymagane przepisami uoop; w wydawanych decyzjach organ odnosił się do wszystkich drzew objętych wnioskami;
- w trzech decyzjach nałożono opłaty za usunięcie drzew i krzewów na łączną kwotę 799,6 tys. zł, przy czym w każdej z ww. decyzji odroczone termin uiszczenia opłaty na okres trzech lat w związku z nałożeniem obowiązku dokonania nasadzeń zastępczych. Opłaty naliczono w sposób prawidłowy;
- w 10 zezwoleniach odstąpiono od nałożenia opłaty za usunięcie drzew i krzewów w trybie art. 86 ust 1 pkt 4 i 10 uoop. Przyczyny odstąpienia od opłaty potwierdzone były

¹² W żadnym z ww. przypadków opłata nie została uiszczona ze względu na to, że do dnia zakończenia kontroli nie upłynął okres 3 lat od dnia dokonania nasadzeń zastępczych, tj. okres na który odroczone opłatę.

¹³ Nie została odroczone.

¹⁴ W dwóch zezwoleniach do nasadzeń zastępczych określono krzewy w sztukach, a nie w metrach kwadratowych,

¹⁵ WOS.6131.2.26.2017, WOS.6131.2.12.2017, WOS.6131.2.25.2017, WOS.6131.2.4.2018, WOS.6136.2.6.2018, WOS.6131.2.37.2016, WOS.6131.2.39.2016, WOS.6131.1.35.2016, WOS.6131.1.78.2015, WOS.6131.1.240.2015, WOS.6131.1.202.2015, WOS.6131.2.13.2015, WOS.6131.2.5.2017.

¹⁶ Dz.U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.

každorazowo w trakcie prowadzonych oględzin i stosownie udokumentowane w protokołach;

- zezwalając na usunięcie 503 drzew i 399 m² krzewów, Burmistrz zobowiązał do zastąpienia ich 563 drzewami i 400 m² krzewów. Konieczność dokonania nasadzeń zastępczych wynikała z ośmiu decyzji, z czego w przypadku czterech minął (według stanu na dzień 30 czerwca 2018 r.) termin dokonania tych nasadzeń;
- w każdej z 13 decyzji wskazano, że usunięcia drzew i krzewów należy dokonywać poza okresem lęgowym;
- analiza terminowości prowadzonych postępowań wykazała, że siedem z 13 badanych spraw zakończono w ciągu jednego miesiąca, dwie sprawy w ciągu dwóch miesięcy, cztery sprawy powyżej dwóch miesięcy. W trzech przypadkach, realizowanych przez okres powyżej dwóch miesięcy, długość prowadzonego postępowania związana była ze skomplikowanym charakterem przedmiotowych spraw, o czym organ każdorazowo zawiadamiał stronę, wyznaczając nowy termin załatwienia sprawy;
- w 13 badanych szczegółowo sprawach, informacje o wnioskach i wydanych zezwoleniach, nie były na bieżąco wprowadzone do publicznie dostępnego wykazu danych zawierającego informacje o środowisku.

(dowód akta kontroli str. 836-874, 929-1377)

2.2. Kontrola realizacji warunków wynikających z prowadzonych postępowań

Burmistrz monitorował przestrzeganie przez adresatów decyzji terminu wniesienia opłat za usunięcie drzew i krzewów. Opłaty, w których termin uiszczenia nie został odroczony, zostały wniesione przez adresatów decyzji. W przypadku przekroczenia terminów płatności organ wysyłał upomnienia oraz naliczał odsetki za nieterminowe dokonanie płatności.

(dowód akta kontroli str. 9-21)

W okresie objętym kontrolą Burmistrz Miasta nie monitorował przestrzegania, określonych w wydanych zezwoleniach, terminów usunięcia drzew i krzewów, terminów dokonania nasadzeń zastępczych ani terminów przedkładania informacji o dokonanych nasadzeniach. Nie kontrolowano również spełnienia przez adresatów decyzji wymogu uzyskania pozwolenia na rozbiórkę lub pozwolenia na budowę przed usunięciem drzew i krzewów, w przypadku gdy przyczyną wycinki była realizacja inwestycji wymagająca uzyskania takiego pozwolenia.

(dowód akta kontroli str. 7-12, 121-122)

Badanie czterech spraw dotyczących usunięcia drzew i krzewów¹⁷ w zakresie prawidłowości kontrolowania żywotności nasadzonych drzew, po upływie trzech lat od określonego w zezwoleniu terminu ich nasadzenia wykazało, że Burmistrz kontrolował zachowanie żywotności tych nasadzeń. Oględziny każdorazowo przeprowadzone zostały w okresie wegetacyjnym. Ustalenia dotyczące zachowania żywotności roślin udokumentowano w protokołach oględzin oraz w dołączonych do nich zdjęciach.

W wyniku ustaleń dokonanych w toku oględzin, Burmistrz w dwóch przypadkach wydał decyzje o umorzeniu opłat za usunięcie drzew¹⁸ na łączną kwotę 262,5 tys. zł. W przypadku dwóch spraw¹⁹, według stanu na dzień zakończenia kontroli, postępowania w sprawie wydania decyzji o umorzeniu opłaty były w toku.

(dowód akta kontroli str. 125-130, 875-902)

¹⁷ WOŚ.7635/1/2010, WOŚ.6131.122.2011, WOŚ.6131.48.2013, WOŚ.6131.52.2013.

¹⁸ Decyzja nr 0050.1.2215.2015 z dnia 6 lipca 2015 r. orzekająca o umorzeniu należności z tytułu opłaty za usunięcie drzew w kwocie 36,1 tys. zł ustalonej w decyzji Burmistrza Marki nr 0050.1.1805.2011 z dnia 21 czerwca 2011 r.; decyzja nr 0050.1.2216.2015 z dnia 6 lipca 2015 r. orzekająca o umorzeniu należności z tytułu opłaty za usunięcie drzew w kwocie 226,4 tys. zł ustalonej w decyzji Burmistrza Marki nr 0050.1.2920.2011 z dnia 6 września 2011 r.

¹⁹ Decyzja nr 0050.1.963.2013 z dnia 17 kwietnia 2013 r. znak: WOŚ.6131.48.2013, Decyzja Nr 0050.1.1092.2013 z dnia 25 kwietnia 2013 r. znak: WOŚ.6131.52.2013.

2.3. Przyjmowanie zgłoszeń dotyczących usuwania drzew i krzewów

Odnośnie do kwestii szacowania liczby drzew i krzewów, które od dnia 1 stycznia do dnia 16 czerwca 2017 r.²⁰ zostały usunięte z nieruchomości, stanowiących własność osób fizycznych, na cele niezwiązane z prowadzoną działalnością gospodarczą, Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że: „Z uwagi na zmianę przepisów ustawy o ochronie przyrody, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2017 roku, na terenie Gminy Miasto Marki obserwowano wzmożoną działalność osób zajmujących się wycinką drzew. Z uwagi na skalę zjawiska nie podjęto próby oszacowania liczby i gatunków wycinanych drzew. Dokonywano jednak kontroli terenowych mających na celu weryfikację, czy drzewa usuwane były z nieruchomości należących do osób fizycznych, czy podmiotów gospodarczych. W okresie wynikającym ze zmiany przepisów – umożliwiającym usuwanie drzew – przeprowadzono 13 kontroli.”.

(dowód: akta kontroli str. 9-21)

W okresie od dnia 17 lipca 2017 r. do dnia 15 maja 2018 r. do Burmistrza wpłynęły łącznie 124 zgłoszenia zamiaru usunięcia przez osoby fizyczne 438 drzew na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej, z czego 77 zgłoszeń dotyczących 263 drzew w 2017 r. oraz 47 zgłoszeń dotyczących 175 drzew w 2018 r.

W przypadku 12 zgłoszeń (9,7% wszystkich zgłoszeń) Burmistrz wniósł sprzeciw z powodu: nieuzupełnienia zgłoszeń w terminie (trzy zgłoszenia); położenia działki na terenie Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu, gdzie obowiązują zakazy usuwania drzew stanowiących zadrzewienia przydrożne, nadwodne i śródpolne (pięć zgłoszeń); lokalizacji drzew poza granicami działki wnioskodawcy (dwa zgłoszenia); złożenia zgłoszenia przez osobę nieuprawnioną (dwa zgłoszenia).

W przypadku każdego zgłoszenia²¹ pracownicy Urzędu przeprowadzali oględziny drzew objętych zgłoszeniem.

(dowód: akta kontroli str. 639-642)

Badanie szczegółowe wybranych dziesięciu spraw²² wykazało, że oględziny drzew prowadzone były w ciągu 5–20 dni od daty wpływu zgłoszenia do Urzędu, a więc z zachowaniem terminu wskazanego w art. 83f ust. 6 uoop. Przed przeprowadzeniem oględzin, zgodnie z art. 79 §1 ustawy Kpa, organ każdorazowo zawiadamiał strony o planowanym terminie ich przeprowadzenia.

Decyzje o wniesieniu przez organ sprzeciwu do dokonanego zgłoszenia wydawane były w terminie od jednego do trzech dni od daty przeprowadzenia oględzin.

W toku oględzin objęte zgłoszeniem drzewa analizowano pod względem spełnienia 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.²³ Z oględzin każdorazowo sporządzano protokół, w którym wymieniano gatunki drzew, ich liczbę oraz wyniki dokonanych pomiarów obwodu drzew na wysokości 5 cm oraz na wysokości 130 cm. Protokoły podpisywane były zarówno przez pracowników Urzędu prowadzących oględziny, jak i osoby, które dokonały zgłoszenia. Do protokołu każdorazowo dołączano dokumentację fotograficzną.

W przypadku czterech z 10 objętych badaniem zgłoszeń Burmistrz wniósł sprzeciw m.in. ze względu na położenie drzew w Warszawskim Obszarze Chronionego Krajobrazu (trzy zgłoszenia) oraz obowiązek uzyskania zezwolenia (jedno zgłoszenie).

²⁰ Od momentu zniesienia obowiązku uzyskania przez osoby fizyczne zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej do dnia nałożenia na osoby fizyczne obowiązku zgłaszania zamiaru usunięcia drzew na cele niezwiązane z prowadzoną działalnością gospodarczą.

²¹ Z wyjątkiem trzech zgłoszeń, w przypadku których organ wniósł sprzeciw w związku z nieuzupełnieniem braków oraz czterech zgłoszeń dokonanych w dniach odpowiednio: 10 maja, 11 maja, 14 maja 2018 r. (dwa zgłoszenia), w przypadku których, według stanu na 15 maja 2018 r., nie ustalono jeszcze terminu przeprowadzenia oględzin.

²² WOŚ .6131.1.37.2018, WOŚ .6131.1.24.2018, WOŚ .6131.1.25.2018, WOŚ .6131.1.6.2018, WOŚ .6131.1.3.2018, WOŚ .6131.1.60.2017, WOŚ .6131.1.57.2017, WOŚ .6131.1.61.2017, WOŚ .6131.1.62.2017, WOŚ .6131.1.63.2017.

²³ Dz. U. z 2017 r. poz. 2300.

W sprawach objętych szczegółowym badaniem nie wystąpiły przypadki niewniesienia przez Burmistrza sprzeciwu pomimo ustawowego wymogu.

(dowód: akta kontroli str. 639-762)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W dwóch z 289 decyzji zezwalających na usunięcie drzew²⁴, pod warunkiem wykonania nasadzeń zastępczych, przewidziane do nasadzenia krzewy określono w sztukach, a nie w metrach kwadratowych.

Jak wyjaśnił Zastępca Burmistrza „(...) w wydanej decyzji określono (w sztukach) liczbę przewidzianych jako nasadzenia zastępcze krzewów, co zdaniem organu odpowiada (a nawet przewyższa) powierzchnię usuwanych krzewów. Wskazanie liczby krzewów miało za zadanie uproszczenie sposobu wykonania obowiązku określonego decyzją. Jednakże biorąc pod uwagę zapisy art. 83d ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody, w kolejnych rozstrzygnięciach tutejszy Organ, w przypadku nasadzeń zastępczych krzewów będzie stosował powierzchnię wyrażoną w metrach kwadratowych.”

(dowód akta kontroli str. 7-8, 9-21)

NIK ocenia powyższe działanie jako niezgodne z przepisami prawa, ponieważ zgodnie z art. 83 ust.3 uoop wydanie zezwolenia może być uzależnione od przesadzenia drzew lub krzewów w miejsce wskazane przez wydającego zezwolenie albo zastąpienia ich innymi drzewami lub krzewami, w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew lub krzewów. Oznacza to, że w celu zrekompensowania strat związanych z usunięciem krzewów z określonej powierzchni (w obu decyzjach zgodnie z art. 83d ust. 1 pkt. 5 uoop, określono powierzchnię, z której usunięte mogą zostać krzewy), wielkość nasadzeń zastępczych również powinna być wyrażona w powierzchni, na której powinny zostać posadzone krzewy. W sytuacji, gdy w decyzji krzewy przeznaczone do usunięcia zostały określone w metrach kwadratowych, a krzewy wskazane do nasadzeń zastępczych w sztukach, nie jest możliwe potwierdzenie spełnienia warunku zrekompensowania strat powstających w wyniku usunięcia krzewów z określonej powierzchni.

2. Jedno²⁵ z 13 objętych badaniem postępowań w sprawie wydania zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów prowadzone było w sposób przewlekły. Decyzja w przedmiotowej sprawie wydana została przez Burmistrza po upływie 235 dni od dnia wpływu wniosku do Urzędu, przy czym po odliczeniu terminów, przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania przez organ określonych czynności²⁶, czas prowadzenia postępowania wyniósł 164 dni, co było niezgodne z art. 35 § 3 i 5 ustawy Kpa. W toku postępowania organ dwukrotnie wyznaczał nowy termin załatwienia sprawy, zawiadamiając o tym strony postępowania. W obu zawiadomieniach organ nie wskazał jednak przyczyny zwłoki, co stanowiło naruszenia art. 36 § 1 ustawy Kpa.

Ponadto, dwukrotne przedłużenie terminu załatwienia sprawy stanowiło naruszenie art. 11 ust. 7 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej²⁷, zgodnie z którym termin rozpatrzenia wniosku może zostać przedłużony dodatkowo tylko jeden raz. Przedłużenie terminu rozpatrzenia wniosku nie może przekroczyć dwóch miesięcy.

(dowód: akta kontroli str. 929-987)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że: „Długość trwania postępowania administracyjnego miała związek (...) tj. m.in. wezwaniu strony do usunięcia braków formalnych, wystąpieniu do Wydziału Gospodarki Nieruchomościami Urzędu (...) o wydanie wypisu i rysu z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zawiadomieniu dotyczącym możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów. W trakcie trwania

²⁴ WOŚ.6131.1.10.2015, WOŚ.6131.2.12.2015.

²⁵ WOŚ.6131.2.5.2017 z dnia 14 października 2017 r.

²⁶ uzupełnienia wniosku przez wnioskodawcę, zawiadomienia o wyznaczeniu terminu przeprowadzenia oględzin, zawiadomieniu o możliwości zapoznania się z materiałem dowodowym.

²⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 2168, ze zm.

postępowania nastąpiła zmiana przepisów ustawy o ochronie przyrody, gdzie obowiązkiem stało się dokonanie kolejnych oględzin celem wykonania pomiarów drzew na wysokości 5 cm. Pomiar ten był niezbędny do określenia liczby i gatunków drzew, na wycięcie których było wymagane zezwolenie. Wcześniejsze przepisy inaczej określały drzewa objęte obowiązkiem uzyskania zezwolenia (...).

Ponadto, wyjaśnił m.in., że „(...) Biorąc powyższe pod uwagę, pragnę poinformować, że zgodnie z powyżej przywołanymi zapisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy o ochronie przyrody nadrzędny interes publiczny należy rozumieć bezpośrednio jako wszelkie działania organów administracji zmierzające m.in. do zachowania drzew oraz zadrzewień na terenach miejskich. Tym samym prowadzenie postępowania administracyjnego zmierzającego do rozstrzygnięcia związanego z wydaniem decyzji w przedmiocie usunięcia drzew lub krzewów musi uwzględniać nadrzędny interes publiczny opisany w powyższych przepisach. Stąd w postępowaniach prowadzonych w myśl przepisów ustawy o ochronie przyrody zastosowanie miał art. 11 ust. 9 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.”

(dowód: akta kontroli str. 1415-1422, 1459-1461)

NIK stwierdza, że na podstawie art. 35 § 3 ustawy Kpa załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Zgodnie z art. 36 § 1 ustawy Kpa o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie organ administracji publicznej obowiązany jest zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. Należy również wskazać, że podawana przez Burmistrza w zawiadomieniu przyczyna zwłoki tj.: „ze względu na możliwość na zapoznanie się z aktami sprawy w ciągu siedmiu dni od dnia otrzymania zawiadomienia”, nie może być uznana za przyczynę zwłoki na podstawie art. 36 § 1 ustawy Kpa, bowiem zgodnie z art. 35 § 5 ustawy, do terminów załatwienia sprawy nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania, okresu trwania mediacji oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu. W związku z tym, że wniosek na usunięcie drzew i krzewów był związany z prowadzeniem działalności gospodarczej należało prowadzić postępowanie z uwzględnieniem terminów określonych w art. 11 ust. 7 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

3. Siedem²⁸ z 13 objętych badaniem zezwoleń nie spełniało wymogów określonych w przepisach uoop. W sześciu zezwoleniach²⁹ nie określono pełnej nazwy gatunków drzew i krzewów przeznaczonych do usunięcia, ograniczając się do wskazania nazwy rodzajowej, co było niezgodne z art. 83d ust. 1 pkt 3 uoop. Ponadto w dwóch³⁰ z ośmiu decyzji, w których nałożono obowiązek dokonania nasadzeń zastępczych, nie określono gatunków drzew przeznaczonych do nasadzeń, wskazując jedynie typ drzew (iglaste) oraz możliwość wyboru gatunku spośród wymienionych w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie wysokości stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów³¹. W decyzjach tych nie określono również obwodu drzew przewidzianych do nasadzenia mierzonego na wysokości 100 cm, co było niezgodne z art. 83d ust. 2 pkt 3 i 4 uoop. Ponadto w jednym zezwoleniu³² nie wskazano terminu usunięcia drzew, naruszając tym samym art. 83d ust. 1 pkt 7 uoop.

Jak wyjaśnił Zastępca Burmistrza w decyzjach zezwalających na usunięcie drzew i krzewów nie określano pełnych nazw gatunków drzew ze względu na omyłkę lub przeoczenie. W odniesieniu do kwestii niewskazania gatunków drzew przewidzianych do nasadzeń zastępczych wyjaśnił, że: „W decyzji wskazano gatunki drzew do nasadzeń zastępczych zgodne z Załącznikiem Nr 1 do Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 3 lipca

²⁸ Znak: WOŚ.6131.1.118.2015, WOŚ.6131.2.13.2015, WOŚ.6131.2.37.2016, WOŚ.6131.1.240.2015, WOŚ.6131.1.202.2015, WOŚ.6131.2.26.2017, WOŚ.6131.1.10.2018.

²⁹ Znak: WOŚ.6131.1.118.2015, WOŚ.6131.2.13.2015, WOŚ.6131.2.37.2016, WOŚ.6131.1.240.2015, WOŚ.6131.1.202.2015, WOŚ.6131.2.26.2017).

³⁰ WOŚ.6131.2.37.2016, WOŚ.6131.2.26.2017.

³¹ Dz. U. 2017 r., poz. 1330.

³² WOŚ.6131.2.4.2018.

2017 roku w sprawie wysokości stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów o obwodzie pnia min. 12-15 cm na wysokości 100 cm (dla drzew liściastych) lub sadzonek wysokości około 180-200 cm (dla drzew iglastych) (...). Załącznik Nr 1 do Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 3 lipca 2017 roku określa gatunki drzew przewidziane do nasadzenia, dając tym samym dowolność wyboru konkretnego gatunku stronie, spośród wskazanych w ww. rozporządzeniu.”. „(...) W decyzji wskazano minimalną wysokość dla drzew iglastych z uwagi na dostępność danych drzew w szkółkach, sklepach itp. W przypadku drzew iglastych dobór odpowiedniego gatunku o danym obwodzie pnia na wysokości 100 cm jest znacząco utrudniony. Szkółki i sklepy nie prowadzą ewidencji drzew pod względem obwodu pni. Takie określenie ułatwia stronie wykonanie zapisów decyzji.”. Ponadto wskazał, że Załącznik Nr 1 do Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 3 lipca 2017 roku określa gatunki drzew przewidziane do nasadzenia, dając tym samym dowolność wyboru konkretnego gatunku stronie spośród wskazanych w ww. rozporządzeniu.”.

(dowód akta kontroli str. 1016-1042, 1087-1372, 1415-1422, 1426-1433, 1462-1477)

Odnosząc się do kwestii niewskazania w zezwoleniu terminu usunięcia drzew Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że: „Brak wskazania terminu był przeoczeniem.”.

(dowód akta kontroli str. 1444-1448)

Zgodnie z art. 83d ust 2 pkt 3 i 4 uoop w przypadku uzależnienia wydania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu od wykonania nasadzeń zastępczych, zezwolenie to określa dodatkowo gatunek lub odmianę drzew i krzewów ze wskazaniem ich obwodu na wysokości 100 cm dla drzew. Należy zauważyć, że w załączniku 1 rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie wysokości stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów gatunki drzew i krzewów nie dla wszystkich drzew wskazano nazwę gatunkową (a jedynie nazwę rodzajową). Ponadto wymienione w rozporządzeniu rodzaje i gatunki roślin charakteryzują się odmiennymi wymaganiami siedliskowymi i różnym tempem wzrostu. Pozostawiając dowolność wyboru gatunków drzew i krzewów do nasadzeń wnioskodawcy, organ wydający decyzję naraża wnioskodawcę na nieodpowiedni dobór gatunków drzew lub krzewów do warunków siedliskowych, co może spowodować ich obumarcie, i tym samym narażenie adresata decyzji na konieczność poniesienia kosztów związanych z ponownymi nasadzeniami zastępczymi lub uiszczeniem opłaty za usunięcie drzew.

4. W jednym z 13 objętych badaniem postępowań³³ w protokole oględzin nie wskazano czy w obrębie zadrzewień stwierdzono wystąpienie chronionych gatunków roślin, zwierząt lub grzybów, co stanowiło naruszenie art. 83 ust. 2c uoop (w brzmieniu obowiązującym do dnia 27 sierpnia 2015 r.).

Jak wyjaśnił Zastępca Burmistrza „(...) Organ właściwy do wydania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu przed jego wydaniem dokonuje oględzin w zakresie występowania w ich obrębie gatunków chronionych. W trakcie oględzin nie stwierdzono gatunków chronionych, stąd brak informacji o nich w protokole oraz decyzji (...).”.

(dowód: akta kontroli str. 1430-1433)

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień, ponieważ zgodnie z art. 83 ust. 2c uoop (w brzmieniu obowiązującym do dnia 27 sierpnia 2015 r.) organ właściwy do wydania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu, przed jego wydaniem zobowiązany jest do dokonania oględzin w zakresie występowania w ich obrębie gatunków chronionych. Należy wskazać, że ustalenia wynikające z oględzin powinny zostać udokumentowane w protokole oględzin. Również w decyzji zezwalającej usunięcie drzew lub krzewów, powołując się w podstawie prawnej na art. 83 ust. 2c uoop, organ w uzasadnieniu tej decyzji powinien być odnieść się do występowania lub braku występowania gatunków chronionych.

5. W trzech³⁴ z 13 zezwoleń objętych badaniem szczegółowym Burmistrz nie uzasadnił szczegółowo merytorycznych podstaw nienależenia opłaty za usunięcie drzew i krzewów. Zdaniem NIK w niewystarczający sposób wykazano powody odstąpienia od naliczenia opłaty oraz nie dokonano dokładnego wyjaśnienia wszystkich okoliczności sprawy. Tym

³³ WOŚ.6131.1.36.2015.

³⁴ WOŚ.6131.1.78.2015, WOŚ.6131.2.6.2018, WOŚ.6131.2.12.2017.

samym w decyzjach tych nie uzasadniono wskazanych podstaw prawnych odstąpienia od nałożenia opłat. Łączna wartość z tytułu nienależonych opłat wyniosła 572,4 tys. zł.

(dowód akta kontroli str. 844-851,1415-1422)

W przypadku decyzji WOŚ.6131.1.78.2015 Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że: „W trakcie oględzin drzew w terenie ustalono, że wnioskowane drzewa m.in. korzeniami niszczyły nawierzchnię (kostkę) rosnąc około 1 m od chodnika, widoczne były fragmenty uniesionej kostki, drzewa posiadały zachwianą statykę, rozłożystą koronę oraz w koronie jednego drzewa przebiegała napowietrzna linia telefoniczna.” W decyzji WOŚ.6131.2.6.2018 stwierdzono, że wnioskowane drzewa, z uwagi na wysokość, zachwianą statykę (sposób rośnięcia z jednej karpki) stanowią zagrożenie na stacji redukcyjno-pomiarowej Operatora Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM S.A.” Natomiast w decyzji WOŚ.6131.2.12.2017 Zastępca Burmistrza (z upoważnienia Burmistrza) wyjaśnił, „(...) że z uwagi na stan zdrowotny drzew oraz zagrożenie życia i zniszczenia mienia zasadne jest wydanie zezwolenia na usunięcie wnioskowanych drzew, w tym zastosowanie przesłanek art. 86 ust. 1 pkt 4, 10 ustawy o ochronie przyrody. Drzewa rosnąc w skarpie, nieuregulowanego koryta rzeki pochylały się w kierunku posesji zamieszkałych lub ulicy. Dodatkowo należy wskazać niebezpieczną działalność bobrów w tym rejonie miasta.”

(dowód akta kontroli str. 844-851,1415-1422)

Zdaniem NIK, z uzasadnień ww. decyzji nie wynika w sposób jednoznaczny, że wskazane drzewa spełniały warunki uprawniające do nienaliczenia opłaty za ich usunięcie. Nie określono stopnia pochylenia drzew, a jedynie wskazano na lekkie pochylenie, co nie oznacza, że obecnie i w najbliższej przyszłości drzewa te będą stanowiły zagrożenie. W analizowanych decyzjach nie określono przesłanek zastosowania art. 86 ust 1 uoop.

6. Informacje o wnioskach i zezwoleniach dotyczących usunięcia drzew i krzewów nie były wprowadzane na bieżąco do publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 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 środowisko³⁵ dane o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie zamieszcza się w publicznie dostępnych wykazach i wykaz taki powinien być prowadzony w formie elektronicznej w każdym urzędzie i zamieszczony w BIP. Art. 21 ust. 2 pkt 24 lit. f ustawy stanowi, że w publicznie dostępnych wykazach zamieszcza się dane: z zakresu ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody o wnioskach o wydanie zezwolenia i o zezwoleniach na usunięcie drzewa lub krzewu.

W wyniku kontroli stwierdzono, że informacje o objętych badaniem wnioskach i zezwoleniach dotyczących usunięcia drzew i krzewów zostały wprowadzone do publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie dopiero podczas trwania kontroli NIK, w dniu 15 czerwca 2018 r. i w dniu 17 lipca 2018 r.

Jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej „Z uwagi na występujące braki kadrowe w Wydziale Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (...) oraz dużej liczby realizowanych zadań, nie udało się dotrzymać terminów przewidzianych w przepisach. Jednocześnie wszystkie zaległe sprawy zostały wprowadzone do ekoportalu, w trakcie prowadzenia kontroli NIK.”

(dowód: akta kontroli str. 1399-1414,1478-1479)

7. W przypadku trzech z 13 objętych badaniem zezwoleń³⁶, w których nałożono obowiązek dokonania nasadzeń zastępczych³⁷, Burmistrz nie wyegzekwował od adresatów decyzji złożenia informacji o dokonanych nasadzeniach zastępczych, mimo że w wydanych

³⁵ Dz. U z 2017 r. poz. 1405, ze zm.

³⁶ WOS.6131.1.35.2016, WOS.6131.1.78.2015, WOS.6131.1.240.2015, WOS.6131.2.13.2015.

³⁷ W przypadku których termin wykonania nasadzeń upłynął przed dniem zakończenia kontroli NIK..

zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów zobowiązano ich do jej złożenia w terminie 14 dni od dokonania nasadzeń.

Jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej „(...) informacje o dokonanych nasadzeniach nie wpłynęły do urzędu, w związku z powyższym Urząd Miasta Marki wezwie strony do złożenia wyjaśnień w tych sprawach.(...)”.

(dowód akta kontroli str. 9-21)

W ocenie NIK, zaniechanie organu w powyższym zakresie było postępowaniem nierzetelnym.

8. U Urzędzie Miasta nie prowadzono monitoringu przestrzegania, określonego w zezwoleniach, terminu usunięcia drzew i krzewów z terenów innych niż tereny nieruchomości gminnych. W 12 z 13 zezwoleń objętych badaniem³⁸ Burmistrz określił termin usunięcia drzew i krzewów. W dokumentacji tych spraw nie było informacji potwierdzającej usunięcie drzew i krzewów w terminie wyznaczonym w decyzji.

Jak wyjaśnił Zastępca Burmistrza „W Wydziale Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej nie jest prowadzony rejestr, uwzględniający terminy usunięcia drzew wynikające z decyzji. Kontrola pozostałych decyzji odbywa się na zasadzie weryfikacji dokumentacji poszczególnych spraw.”.

(dowód akta kontroli str. 9-21)

W ocenie NIK, nieprowadzenie przez organ kontroli przestrzegania przez adresatów decyzji terminów usunięcia drzew i krzewów stanowiło naruszenie art. 83f ust. 20 uoop, zgodnie z którym wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie terenów zieleni i zadrzewień³⁹. Do kontroli stosuje się odpowiednio art. 379 i art. 380 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska.

9. W Urzędzie Miasta nie prowadzono monitoringu spełnienia przez adresatów decyzji wymogu uzyskania pozwolenia na budowę przed usunięciem drzew i krzewów w przypadku, gdy ich usunięcie związane było z realizacją inwestycji.

Zgodnie z art. 83d ust. 5 uoop, jeżeli przyczyną usunięcia drzewa lub krzewu jest realizacja inwestycji wymagającej uzyskania pozwolenia na rozbiórkę lub pozwolenia na budowę, zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu może zostać wykonane pod warunkiem uzyskania pozwolenia na rozbiórkę lub pozwolenia na budowę, które kolidują z drzewami lub krzewami, będącymi przedmiotem zezwolenia.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił: „Zgodnie z art. 83d ust. 5 uoop, jeżeli przyczyną usunięcia drzewa lub krzewu jest realizacja inwestycji wymagającej uzyskania pozwolenia na rozbiórkę lub pozwolenia na budowę, zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu może zostać wykonane pod warunkiem uzyskania pozwolenia na rozbiórkę lub pozwolenia na budowę, które kolidują z drzewami lub krzewami, będącymi przedmiotem zezwolenia (...). Zapis ten jest implementowany w wydawanych decyzjach, gdy wnioskowane do usunięcia drzewa kolidują z planowaną inwestycją wymagającą pozwolenia na budowę. Jednakże powyższy przepis nie upoważnia Organu wydającego zezwolenie na usunięcie drzew do występowania do Organów budowlanych celem udostępnienia informacji w przedmiotowym zakresie. W większości przypadków wnioskodawcy składali wraz z wnioskiem o uzyskanie zezwolenia na usunięcie drzew również pozwolenie na budowę.”.

(dowód: akta kontroli str. 7-21, 49-51)

Zaniechanie przez organ prowadzenia kontroli w powyższym zakresie stanowiło naruszenie art. 83f ust. 20 uoop, zgodnie z którym wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie terenów zieleni i zadrzewień.

³⁸ WOS.6131.2.26.2017, WOS.6131.2.12.2017, WOS.6131.2.25.2017, WOS.6136.2.6.2018, WOS.6131.2.37.2016, WOS.6131.2.39.2016, WOS.6131.1.35.2016, WOS.6131.1.78.2015, WOS.6131.1.240.2015, WOS.6131.1.202.2015

³⁹ Przepis obowiązujący od 17 czerwca 2017 r. Do dnia 16 czerwca 2017 r. zastosowanie miał art. 379 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2018 r. poz. 799, ze zm.).

Do kontroli stosuje się odpowiednio art. 379 i art. 380 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska.

10. W przypadku czterech zgłoszeń (z 10 objętych badaniem) Burmistrz nie wezwał zgłaszających do dołączenia do zgłoszenia zgody lub pełnomocnictwa współwłaścicieli na usunięcie drzew. Ponadto w przypadku jednego zgłoszenia nie wezwał zgłaszającego do złożenia podpisu pod zgłoszeniem.

Jak wyjaśnił Zastępca Burmistrza „(...) Na podstawie art. 83f ust. 5 powyższej ustawy, zgłoszenie, o którym mowa w ust. 4, zawiera imię i nazwisko wnioskodawcy, oznaczenie nieruchomości, z której drzewo ma być usunięte, oraz rysunek albo mapkę określającą usytuowanie drzewa na nieruchomości. Niestety, w przypadku składania zgłoszenia, ustawodawca nie wskazał konieczności wyrażania zgody współwłaściciela nieruchomości, jak to ma miejsce w art. 83 ust. 1 pkt 1 powyższej ustawy, gdzie mowa o obowiązku uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów. Delegacja ustawowa do rozpatrywania wnoszonego zgłoszenia jest w ocenie tutejszego Organu niejasna, z uwagi na fakt, iż w myśl poprzednich przepisów konieczne było przeprowadzenie postępowania administracyjnego zakończonego decyzją pozytywną lub negatywną dla Strony. W obecnym stanie prawnym funkcjonuje tzw. „cicha zgoda” Organu, jeśli nie wyda sprzeciwu w terminie 14 dni od daty oględzin (...) Brak wskazania nazwy gatunkowej drzew było przeoczeniem.”

(dowód: akta kontroli str. 44-46, 1447-1448)

W art. 83f ust. 5 uoop ustawodawca nie nakazał dołączenia zgody pozostałych współwłaścicieli. Zauważyć jednak należy, że w myśl art. 199 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks Cywilny⁴⁰ do rozporządzania rzeczą wspólną oraz do innych czynności, które przekraczają zakres zwykłego zarządu, potrzebna jest zgoda wszystkich współwłaścicieli. Mając na względzie, że usunięcie drzew z terenu nieruchomości przekracza zakres zwykłego zarządu, organ rozpatrujący zgłoszenie winien żądać od zgłaszającego przedstawienia zgody pozostałych współwłaścicieli na usunięcie drzewa. Należy wskazać, że organ posiadał informację o właścicielach terenu na podstawie wypisu z rejestru gruntów.

Powyższe postępowania, w ocenie NIK, były niezgodne z prawem.

11. W protokołach oględzin dotyczących trzech z 10 zgłoszeń objętych badaniem nie określono pełnych nazw gatunków drzew wskazanych do usunięcia, co stanowiło naruszenie art. 83f ust. 6 pkt 1 uoop. W przypadku dwóch (z trzech) zgłoszeń, dla których wydano decyzje o wniesieniu sprzeciwu, również nie wskazano pełnych nazw gatunków drzew i krzewów.

Zastępca Burmistrza (z upoważnienia burmistrza) wyjaśnił, że brak wskazania nazwy gatunkowej drzew było przeoczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 1447-1448)

12. W Urzędzie nie wprowadzono procedury umożliwiającej zidentyfikowanie zmiany sposobu wykorzystania terenu, z którego osoby fizyczne usunęły drzewa na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej i w konsekwencji prawidłowe naliczenie opłaty za usunięcie drzewa.

Zgodnie z art. 83f ust. 4 uoop, obowiązującym od dnia 17 czerwca 2017 r., osoba fizyczna zamierzająca usunąć drzewa na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej zobowiązana jest do dokonania zgłoszenia takiego zamiaru wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta. W myśl art. 83f ust. 17 ustawy, w przypadku gdy w terminie 5 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, organ gminy nakłada na właściciela nieruchomości obowiązek uiszczenia opłaty za usunięcie drzew.

Odnosząc się do powyższej kwestii Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że „(...) pragnę poinformować, że tutejszy urząd nie wprowadził jeszcze procedury umożliwiającej

⁴⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, ze zm.

zidentyfikowanie zmiany sposobu wykorzystania terenu. Stwierdzić należy również, że w wielu przypadkach uzyskanie takich informacji może okazać się niemożliwe z przyczyn niezależnych od Organu przyjmującego zgłoszenie.”

(dowód akta kontroli str. 7-15)

Zdaniem NIK, opłata za usunięcie drzew w związku ze zmianą sposobu zagospodarowania nieruchomości powinna zostać naliczona bezpośrednio po złożeniu przez osobę fizyczną wniosku o wydanie pozwolenia na budowę, nie zaś dopiero po upływie pięciu lat od dnia dokonania oględzin, przeprowadzonych w związku z dokonaniem zgłoszeniem zamiaru usunięcia drzew. W celu wypełnienia przedmiotowego obowiązku organ winien był wdrożyć stosowną procedurę bezpośrednio po wejściu w życie przepisów nakładających na organ obowiązek naliczania opłat w przedmiotowych przypadkach, tj. po dniu 17 czerwca 2017 r.

Zaniechanie przez organ monitorowania zmiany sposobu wykorzystania terenu, z którego osoby fizyczne usunęły drzewa na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej, uniemożliwia wywiązanie się przez Burmistrza Miasta, z wynikającego z art. 83f ust. 17 i 18 uoop, obowiązku nałożenia opłaty w przypadku dokonania zmiany sposobu wykorzystania terenu. W ocenie NIK, było to postępowanie nierzetelne.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zauważa, że w dwóch decyzjach⁴¹ dotyczących odmowy wydania zezwolenia na usunięcie drzew w podstawie prawnej powołano się na art. 83 ust. 2c uoop (w brzmieniu obowiązującym do dnia 28 sierpnia 2015 r.) oraz art. 83c ust. 1 uoop, stanowiący o konieczności odniesienia się do występowania w obrębie zadrzewień gatunków chronionych. Natomiast w uzasadnieniu decyzji nie zawarto informacji o występowaniu bądź nie gatunków chronionych. Należy wskazać, że organ ma obowiązek dokładnego uzasadnienia przyjęcia konkretnego przepisu jako podstawy prawnej rozstrzygnięcia i nie może ograniczyć się do powołania artykułu czy paragrafu. Ponadto, w decyzjach tych wskazano, że drzewa objęte odmową zezwolenia są cenne przyrodniczo i ich wycinka spowoduje uszczerbek w środowisku przyrodniczym. W uzasadnieniu decyzji nie zawarto jednak tych stwierdzeń i nie wskazano w jaki sposób miałyby nastąpić uszczerbek w środowisku przyrodniczym.

(dowód akta kontroli str. 773-793)

Jak wyjaśnił Zastępca Burmistrza „(...) W świetle regulacji prawnych wydawanie zezwolenia na usunięcie drzewa podlega ochronie prawnej, dlatego też uwzględnienie wniosku o usunięcie drzewa może nastąpić w sytuacji, gdy potrzeba ich usunięcia jest rzeczywista i właściwie umotywowana przez stronę. Zdaniem organu sam fakt usunięcia zdrowego drzewa, które nie stanowi zagrożenia jest uszczerbkiem w środowisku przyrodniczym, bez konieczności stopniowania/wartościowania funkcji przyrodniczych danych gatunków (...)” oraz „Omyłkowo nie podano pełnych nazw gatunkowych.”

(dowód akta kontroli str. 1459-1461)

Ocena częściowa

Burmistrz Miasta Marki nie zapewnił rzetelnej i zgodnej z prawem realizacji zadań związanych z usuwaniem drzew i krzewów z terenów innych niż nieruchomości gminne. W jednostce nie prowadzono kontroli wywiązywania się adresatów decyzji z określonych w zezwoleniach terminów usunięcia drzew i krzewów oraz terminów dokonania nasadzeń zastępczych. Nie zamieszczano na bieżąco w publicznie dostępnym wykazie informacji o wnioskach i zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów. Stwierdzono przypadki wydawania zezwoleń niezawierających wszystkich wymaganych przepisami elementów, a także przypadki niewystarczającego uzasadnienia merytorycznego odstąpienia od naliczenia opłaty za usunięcie drzew i krzewów. Wszystkie postępowania o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów oraz czynności związane z rozpatrywaniem zgłoszeń poprzedzono przeprowadzeniem oględzin, w ramach których weryfikowano dane zawarte we wnioskach. Burmistrz prawidłowo naliczał opłaty za usunięcie drzew i krzewów. W uzasadnionych przypadkach właściwie umarzał postępowania, odmawiał wydania zezwolenia oraz wydawał sprzeciw do zgłoszeń dokonanych przez osoby fizyczne.

⁴¹ WOŚ.6131.1.36.2015, WOŚ.6131.1.25.2016.

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

Opis stanu
faktycznego

W latach 2015–2018 (do dnia 15 maja) do Urzędu wpłynęło ogółem 25 informacji o nielegalnym usunięciu drzew i krzewów oraz o uszkodzeniu lub zniszczeniu drzew z terenów innych niż nieruchomości gminne, z tego sześć w 2015 r., cztery w 2016 r., 13 w 2017 r. oraz dwie w 2018 r. W Urzędzie każdorazowo podejmowano działania w celu potwierdzenia bądź wykluczenia prawdziwości powziętych informacji.

(dowód: akta kontroli str. 313-320)

Szczegółowym badaniem objęto dokumentację dotyczącą postępowania w związku z ośmioma⁴² skargami/informacjami o nielegalnym usunięciu drzew i krzewów i o uszkodzeniu lub zniszczeniu drzew z terenów innych niż nieruchomości gminne.

(dowód: akta kontroli str. 322-327)

W przypadku dwóch z ośmiu objętych badaniem postępowań Burmistrz powziął informacje o usunięciu drzew bez wymaganego zezwolenia w trakcie prowadzonego postępowania o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew⁴³, i tak:

- w dniu 19 listopada 2015 r., podczas oględzin przeprowadzonych w ramach postępowania o wydanie zezwolenia na usunięcie czterech topoli z terenu działki nr ewid. 56⁴⁴, stwierdzono, że drzewa te zostały usunięte. Wobec powyższego, decyzją z dnia 26 stycznia 2016 r., Burmistrz umorzył postępowanie w sprawie wydania zezwolenia na usunięcie czterech drzew topoli jako bezprzedmiotowe. Pismem z dnia 2 lutego 2016 r. Burmistrz zawiadomił o wszczęciu postępowania w sprawie usunięcia drzew bez wymaganego zezwolenia;
- w dniu 8 maja 2015 r. podczas oględzin przeprowadzonych w toku postępowania o wydanie zezwolenia na usunięcie 164 dębów z terenu działek nr 28, 34⁴⁵ stwierdzono, że drzewa te oraz 25 drzew brzozy i 36 drzew olszy zostały usunięte. Wobec powyższego, decyzją z dnia 30 października 2015 r., Burmistrz umorzył postępowanie w sprawie wydania zezwolenia na usunięcie drzew jako bezprzedmiotowe. Pismem z dnia 6 listopada 2015 r. Burmistrz zawiadomił o wszczęciu postępowania w sprawie usunięcia drzew bez wymaganego zezwolenia.

Wszczęcie, w obu ww. przypadkach postępowań administracyjnych, po upływie 30 dni od stwierdzenia usunięcia drzew bez wymaganego zezwolenia Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że: „Postępowania w sprawie naliczenia administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzew bez wymaganego zezwolenia wszczynano po umorzeniu pierwotnych postępowań w zakresie wydania zezwolenia na usunięcie drzew. W obu przytoczonych sprawach Organ powziął informację o usunięciu drzew bez wymaganego zezwolenia w trakcie oględzin drzew, w ramach prowadzonego postępowania w zakresie wydania zezwolenia na usunięcie drzew. Dlatego też w ramach prowadzonego postępowania o uzyskanie zezwolenia, wnioskowane zezwolenie w zakresie drzew usuniętych, przed uzyskaniem zezwolenia należało umorzyć jako bezprzedmiotowe, gdyż przyczyną było ich usunięcie. Wydanie rozstrzygnięcia w jednej sprawie (dotyczącej tego samego przedmiotu postępowania – tj. drzew) upoważniało Organ do podjęcia dalszych czynności. Pierwotne postępowanie należało zakończyć decyzją, gdyż w jego trakcie Strona mogła wnieść informacje mające wpływ na zakres rozstrzygnięcia. Dopiero po zakończeniu tych postępowań wszczynano postępowania zgodnie z art. 88 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody, w myśl którego wójt, burmistrz albo prezydent miasta wymierza administracyjną karę pieniężną za usunięcie drzewa lub krzewu bez wymaganego zezwolenia.”

(dowód: akta kontroli str. 44-53, 322-327)

⁴² Z tego trzy wpłynęły w 2015 r.; dwie w 2016 r., jedna w 2017 r. oraz dwie w 2018 r.

⁴³ W jednym przypadku postępowanie administracyjne w sprawie usunięcia drzew bez wymaganego zezwolenia wszczęto w dniu 2 lutego 2016 r. a nielegalne usunięcie stwierdzono w dniu 19 listopada 2015 r. podczas oględzin.

⁴⁴ Obręb 5-01 przy ul. 11 listopada w Markach.

⁴⁵ Obręb 5-15 przy ul. Szpitalnej w Markach.

W pozostałych przypadkach informacje o nielegalnym usunięciu drzew i krzewów lub o uszkodzeniu i zniszczeniu drzew uzyskano od podmiotów zewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 313-320, 322-327)

W siedmiu (z ośmiu) objętych szczegółową kontrolą postępowań w Urzędzie czynności wyjaśniające prowadzono bez zbędnej zwłoki, w terminach wynikających z ustawy Kpa, a w przypadku spraw szczególnie skomplikowanych informowano stronę, w trybie art. 36 ustawy Kpa, o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy i terminu tego dotrzymywano.

(dowód: akta kontroli str. 44-53, 322-486)

W jednym z ośmiu objętych badaniem postępowań⁴⁶ Burmistrz wydał decyzję o umorzeniu w całości postępowania administracyjnego. Decyzję tę uzasadnił tym, że zniszczenie drzewa nie przekroczyło 30% masy jego korony i w związku z tym nie zagrażało jego dalszemu rozwojowi. W przypadku czterech (z ośmiu) postępowań Burmistrz wydał decyzje o nałożeniu administracyjnej kary pieniężnej w związku z usunięciem drzew bez wymaganego zezwolenia. W decyzjach tych wymierzył kary w następujących wysokościach: 1.610,5 tys. zł; 33,3 tys. zł; 33,2 tys. zł; 13,9 tys. zł. Wysokość kar obliczono prawidłowo, tj. zgodnie z art. 88 ust. 1 pkt 1 oraz art. 89 ust. 1 uoop i rozporządzeniem Ministra Środowiska w sprawie wysokości stawek, opłat za usunięcie drzew i krzewów. W związku z odwołaniem się stron od trzech decyzji dokumentacja dotycząca tych postępowań została przekazana do Samorządowego Kolegium Odwoławczego. W przypadku trzech (z ośmiu) postępowań, na dzień 22 maja 2018 r., przeprowadzono oględziny z udziałem biegłego i w obecności właściciela działki, z których usunięto drzewa bez wymaganego zezwolenia. Tylko w jednym przypadku kara została uszczona – na kwotę 33,2 tys. zł w dniu 28 grudnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 322-486)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Burmistrz wydał decyzję o wymierzeniu administracyjnej kary pieniężnej po znacznym upływie terminu zakończenia sprawy, wskazanego w zawiadomieniu o przedłużeniu postępowania, skierowanym do strony postępowania, co stanowiło naruszenie art. 36 § 1 Kpa.

W przypadku jednego z ośmiu objętych szczegółową kontrolą postępowań⁴⁷ Burmistrz wydał decyzję o wymierzeniu administracyjnej kary pieniężnej w wysokości 33,3 tys. zł za usunięcie trzech drzew w dniu 18 października 2017 r., podczas gdy termin zakończenia sprawy, wyznaczony przez organ w zawiadomieniu, upłynął w dniu 30 czerwca 2017 r.⁴⁸ Wydanie decyzji po upływie 110 dni od wyznaczonego w zawiadomieniu terminu zakończenia sprawy Zastępca Burmistrza wyjaśnił: „(...) z uwagi na zawiły charakter sprawy, liczbę realizowanych zadań oraz braki kadrowe w Wydziale Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej Urzędu Miasta Marki nie udało się dotrzymać określonego pismem z dnia 23 lutego 2017 roku, terminu jej załatwienia tj. do 30 czerwca 2017 roku. Decyzja Nr 0050.1.2913.2017 w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzew bez wymaganego zezwolenia została wydana w dniu 18 października 2017 roku. Zaznaczyć należy również, że postępowanie prowadzone było z urzędu, a nie na wniosek Strony.”

(dowód: akta kontroli str. 28-43, 346-372)

2. W jednej z ośmiu badanych spraw postanowienie o wszczęciu postępowania administracyjnego wydano po upływie 52 dni od dnia powzięcia informacji o uszkodzeniu lub zniszczeniu drzewa.

W jednym z ośmiu zbadanych postępowań (dotyczącym działki o nr ewid. 51, w obrębie 5-02 przy ul. 11 listopada w Markach) informacja o uszkodzeniu/zniszczeniu drzewa (wycięciu gałęzi drzewa) wpłynęła do Urzędu w dniu 12 lipca 2016 r. W dniu 2 września 2016 r. Burmistrz wydał postanowienie o zwróceniu się do biegłego o wydanie opinii

⁴⁶ Dotyczącym działki o nr ewid. 51, w obrębie 5-02 przy ul. 11 Listopada w Markach.

⁴⁷ Dotyczącym działki o nr ewid. 103/1, w obrębie 5-01 przy ul. Granicznej w Markach.

⁴⁸ Termin ten wyznaczono w skierowanym do strony postępowania piśmie z dnia 23 lutego 2017 r. informującym o wyznaczeniu nowego terminu zakończenia sprawy.

w sprawie oceny czy drzewo zostało uszkodzone lub zniszczone w wyniku usunięcia gałęzi, a także wydał zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie zniszczenia lub uszkodzenia drzewa oraz wyznaczeniu terminu oględzin.

Wydanie postanowienia o wszczęciu postępowania administracyjnego po upływie 52 dni od dnia powzięcia informacji o uszkodzeniu lub zniszczeniu drzewa Zastępca Burmistrza wyjaśnił: „(...) powzięcie informacji o możliwym zniszczeniu drzew miało miejsce w dniu 12 lipca 2016 roku, natomiast Organ wszczął postępowanie z urzędu oraz powołał biegłego w dniu 2 września 2016 roku. Termin powzięcia informacji nałożył się z okresem urlopowym, gdzie zadania całego Wydziału są realizowane przez zmniejszony skład osobowy. Dodatkowo należy wskazać, że z uwagi na braki kadrowe w Wydziale Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz liczbę realizowanych spraw niemożliwym było podjęcie czynności wcześniej. Pragnę jednak zaznaczyć, że przedmiotowe postępowanie wszczęto wraz z powołaniem biegłego, który miał wskazać, czy drzewa faktycznie zostały zniszczone. Czas od powzięcia informacji do wszczęcia postępowania umożliwił dokonanie oceny wizualnej ewentualnych oznak zamierania drzewa na skutek wykonanych zabiegów. W przedmiotowym postępowaniu nie stwierdzono zniszczenia drzew, a jedynie wykazano przeprowadzenie zabiegów pielęgnacyjnych mających na celu uformowanie korony, w tym usunięcie jednej gałęzi złamanej przez wiatr (zgodnie z relacją sąsiadów). Biegły wykazał, że drzew jest w stanie ogólnym dobrym i nic nie zagraża jego dalszemu rozwojowi, ponadto przeprowadzone cięcia nie przekraczały 30% masy korony określonej w ustawie. Przedmiotowe postępowanie należało zatem umorzyć.”.

(dowód: akta kontroli str. 44-53, 322-486)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości podejmowane w Urzędzie działania w przypadku podejrzenia nielegalnego usunięcia drzew i krzewów oraz podejrzenia ich uszkodzenia lub zniszczenia, a także egzekwowanie wymierzonych kar pieniężnych.

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

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

Opis stanu faktycznego

W Urzędzie czynności związane ze sporządzaniem wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych realizowały trzy jednostki organizacyjne: WOŚiGW, WliZD oraz ZUK.

W odniesieniu do przyczyn rozproszenia tych kompetencji na trzy jednostki organizacyjne Urzędu Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że: „(...) Wyżej wymienione wydziały miały najlepszą wiedzę dotyczącą konieczności usuwania drzew z poszczególnych terenów Gminy Miasto Marki, dlatego też one występowały do Starosty Wołomińskiego z wnioskami o wydanie zezwoleń.”.

(dowód: akta kontroli str. 54-74, 1730-1731)

W okresie objętym kontrolą na terenie gminy realizowano jedną inwestycję, objętą decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej⁴⁹, w ramach której konieczne było usunięcie 97 drzew. Inwestycja ta według stanu na dzień 31 maja 2018 r. była w trakcie realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 22-24)

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

(dowód: akta kontroli str. 1444-1448)

⁴⁹ Rozbudowa ulic Zagłoby i Zygmuntowskiej.

W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęło siedem zgłoszeń (telefonicznych, mailowych) o nielegalnym usunięciu lub zniszczeniu drzew z terenów nieruchomości gminnych, z tego jedno wpłynęło w 2015 r., dwa w 2016 r., trzy w 2017 r. i jedno w 2018 r.

Badaniem szczegółowym objęto wszystkie postępowania, przeprowadzone w związku z przyjętymi zgłoszeniami. We wszystkich przypadkach w Urzędzie podjęto działania celem potwierdzenia lub wykluczenia powziętych informacji przed upływem 30 dni⁵⁰. W przypadku wszystkich zgłoszeń pracownicy WOŚiGW przeprowadzali oględziny, które udokumentowano protokołem/notatką służbową, do której załączano dokumentację fotograficzną.

W przypadku dwóch⁵¹ z siedmiu spraw Starosta Wołomiński prowadził (na dzień 25 maja 2018 r.) postępowania administracyjne w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzew bez wymaganego zezwolenia. W jednym przypadku, w trakcie dokonywanych przez pracowników Urzędu oględzin, osoby dokonujące wycinki przedstawiły decyzję Starosty zezwalającą na usunięcie drzewa.

W przypadku każdej z pozostałych czterech spraw Burmistrz skierował do Komendanta Policji w Markach wnioski o ściganie i ukaranie sprawcy nielegalnej wycinki drzew i poinformowanie o poczynionych ustaleniach. W jednym z czterech powyższych przypadków⁵² Komendant Policji w Markach poinformował, że przeprowadzone czynności wyjaśniające nie dostarczyły podstaw do skierowania wniosku o ukaranie do Sądu Rejonowego wobec niewykrycia sprawcy wykroczenia. W przypadku jednej sprawy Burmistrz złożył do Komendanta Policji w Markach wniosek⁵³ o ściganie i ukaranie sprawcy, a w przypadku dwóch pozostałych postępowań⁵⁴ pomimo upływu odpowiednio: 16 i 12 miesięcy (wg stanu na dzień 25 maja 2018 r.) od skierowania do Komendanta Komisariatu Policji w Markach wniosku o ściganie i ukaranie sprawcy zniszczenia drzew⁵⁵, nie wpłynęła informacja nt. efektów prowadzonych przez Policję postępowań.

Niepodjęcie działań w celu pozyskania informacji nt. efektów prowadzonego przez policję postępowania w sprawie wykrycia sprawcy opisanych wykroczeń, pomimo upływu ponad roku od skierowania ww. pism do Komendanta Komisariatu Policji, Zastępcy Burmistrza wyjaśnił, że: *„Burmistrz Miasta Marki nie jest Organem nadrzędnym nad Komendantem Komisariatu Policji w Markach w związku z czym brak jest podstaw do wpływania na prowadzone sprawy przekazane przez Wydział Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej Urzędu Miasta Marki o ściganie i ukaranie sprawcy nielegalnej wycinki drzew. Ponadto organy gminy nie posiadają uprawnień do dokonania czynności śledczych w przedmiocie ustalenia sprawcy wycinki, dlatego też w przypadku braku możliwości ustalenia sprawcy, sprawy przekazywano do Komendanta Komisariatu Policji w Markach. W przypadku otrzymania odpowiedzi na wskazane sprawy, zostaną podjęte dalsze czynności przez tutejszy Organ.”*

(dowód: akta kontroli str. 28-43)

W dokumentacji spraw przekazanych do Komendanta Komisariatu Policji w Markach nie było informacji o powiadomieniu Starosty Wołomińskiego. Natomiast w przypadku postępowania wszczętego w 2018 r. Burmistrz powiadomił Starostę Wołomińskiego o wystąpieniu do Komendanta Komisariatu Policji w Markach.

(dowód: akta kontroli str. 44-53)

W wyniku szczegółowego badania dokumentacji pięciu zadań inwestycyjnych/remontowych realizowanych przez Miasto stwierdzono, że w jednym przypadku usunięcie drzewa z terenu objętego inwestycją nastąpiło bez wymaganego zezwolenia. W przypadku pozostałych czterech zadań nie stwierdzono usunięcia drzew bez wymaganego zezwolenia.

(dowód akta kontroli str. 111-114, 1480-1481, 1415-1433, 1542-1544)

⁵⁰ W przypadku czterech postępowań w dniu, w którym wpłynęło zgłoszenie, a w przypadku dwóch postępowań w dniu następnym po otrzymaniu zgłoszenia.

⁵¹ Dotyczy sprawy znak: WID.7211.34.2017 oraz sprawy znak: WOŚ.6132.3.2016.

⁵² Sprawa znak: WOŚ.1610.1.133.2015, dotycząca działki o nr ewid. 1/2, w obrębie 3-08.

⁵³ Pismo z dnia 2 kwietnia 2018 r.

⁵⁴ Sprawa znak: WOŚ.606.4.2017 oraz WOŚ.606.20.2017.

⁵⁵ Wnioski skierowano w dniu 9 stycznia 2017 r. (pismo nr WOŚ.606.20.2017) oraz w dniu 9 czerwca 2017 r. (pismo nr WOŚ.606.20.2017).

W okresie objętym kontrolą Burmistrz złożył 132 wnioski o wydanie zezwolenia na usunięcie łącznie 732 drzew i 74 m² krzewów z terenów nieruchomości gminnych⁵⁶, z tego: w 2015 r. – 21 wniosków na usunięcie 70 drzew; w 2016 r. – 52 wnioski na usunięcie 221 drzew i 34,5 m² krzewów; w 2017 r. – 48 wniosków na usunięcie 355 drzew i 25,5 m² krzewów; w 2018 r. (do dnia 15 maja) – 11 wniosków na usunięcie 86 drzew i 14 m² krzewów. Wszystkie wnioski skierowano do właściwego organu, tj. do Starosty Wołomińskiego.

(dowód: akta kontroli str. 131-138)

W wyniku szczegółowego badania dokumentacji 13 wniosków i wydanych na ich podstawie zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych stwierdzono, że 11 z 13 objętych badaniem wniosków zawierało wszystkie wymagane prawem elementy i załączniki, a dane zawarte we wnioskach były zgodne ze stanem faktycznym. W przypadku dwóch pozostałych wniosków uzupełnienia braków dokonano w terminie wyznaczonym przez Starostę.

(dowód: akta kontroli str. 1458, 1477, 1545-1546)

4.2. Wywiązywanie się przez gminę z obowiązków zwartych w zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów

Na podstawie złożonych wniosków Starosta zezwolił na usunięcie łącznie 630 drzew oraz 46 m² krzewów. W związku z 132 wnioskami Burmistrza Starosta wydał 128 decyzji, w których to decyzjach:

- zezwolił na usunięcie wszystkich drzew i krzewów ujętych we wniosku – 105 decyzji na usunięcie 465 drzew i 46 m² krzewów;
- odmówił zgody na wycięcie wszystkich drzew ujętych we wniosku – sześć decyzji, w których odmówił zgody na wycięcie łącznie 11 drzew;
- umorzył postępowanie na wycięcie pięciu drzew – jedna decyzja;
- zezwolił na usunięcie 47 drzew i odmówił zgody na usunięcie 21 drzew – dziewięć decyzji;
- zezwolił na usunięcie 115 drzew i oraz umorzył postępowanie w sprawie usunięcia 17 drzew i 14 m² krzewów – sześć decyzji;
- zezwolił na usunięcie trzech drzew, odmówił usunięcia trzech drzew, a w przypadku jednego umorzył postępowanie – jedna decyzja.

Do dnia 15 maja 2018 r. w toku były cztery postępowania, w ramach których Burmistrz wnioskował o usunięcie 16 drzew.

W 52 wydanych decyzjach Starosta naliczył opłaty w wysokości 7.471,2 tys. zł, przy czym w 39 decyzjach Starosta odroczył termin uiszczenia opłat w kwocie 4.287,4 tys. zł na okres 3 lat, w związku z nałożeniem w tych decyzjach obowiązku dokonania nasadzeń zastępczych. W pozostałych 69 decyzjach Starosta nie nałożył opłaty za usunięcie drzew w związku z wystąpieniem przesłanek wskazanych w art. 86 ust. 1 pkt. 4, 5, 6, 10 uoop. W 19 z powyższych decyzji zobowiązał jednak Burmistrza do dokonania nasadzeń zastępczych.

W 56 ze 121 decyzji zezwalających na usunięcie 465 drzew i 46 m² krzewów Starosta zobowiązał Burmistrza do dokonania nasadzeń zastępczych w łącznej liczbie 548 drzew i 8 m² krzewów. Burmistrz nie uiszczał opłat za usunięcie drzew i krzewów, ponieważ w żadnym przypadku nie upłynął termin, do którego Starosta odroczył uiszczenia opłaty.

(dowód: akta kontroli str. 131-138)

Badaniem szczegółowym objęto 31 decyzji Starosty Wołomińskiego, w przypadku których, wg stanu na dzień 8 czerwca 2018 r., upłynął termin dokonania nasadzeń zastępczych. W wyniku analizy tych decyzji stwierdzono, że w 21 decyzjach Starosta ustalił wysokość opłaty należnej z tytułu usunięcia 135 drzew i krzewów z powierzchni 5 m² na łączną kwotę

⁵⁶ Z tego 69 wniosków na usunięcie 497 drzew i 74 m² krzewów przygotował WliZD; 53 wnioski na usunięcie 181 drzew i 24,5 m² krzewów przygotował WOŚiGW, a 10 wniosków na usunięcie 54 drzew przygotował ZUK.

2.971,7 tys. zł⁵⁷, której termin uiszczenia odroczył na okres 3 lat pod warunkiem, że usunięte drzewa i krzewy zostaną zastąpione 237 drzewami. W przypadku pozostałych 10 decyzji Starosta zezwolił na usunięcie 15 drzew bez naliczania opłaty za ich usunięcie, zobowiązując jednak Burmistrza do zastąpienia tych drzew 19 innymi. W 10 z 31 decyzji objętych badaniem Starosta jako teren nasadzeń 85 drzew wskazał „teren Gminy Marki”, a w pozostałych 21 decyzjach⁵⁸ wskazał konkretne działki na terenie Gminy Marki. W dwóch decyzjach Starosta wskazał, że nasadzeń należy dokonać gatunkami odpowiednimi dla terenów zieleni, wymienionymi w pozycjach 2–4 załącznika nr 2 do Obwieszczenia Ministra Środowiska z dnia 29 października 2014 r. w sprawie stawek opłat za usuwanie drzew i krzewów oraz kar za zniszczenie zieleni na rok 2015⁵⁹, a w pozostałych 29 decyzjach wskazał konkretne gatunki drzew, którymi należy dokonać nasadzeń zastępczych oraz określił minimalny obwód pnia tych drzew i wysokość, na jakiej obwód ten powinien zostać zmierzony.

(dowód: akta kontroli str. 58-59)

W sprawozdaniach statystycznych SG-01 (leśnictwo i ochrona środowiska) za lata 2015, 2016, 2017 nie wykazano ubytków i nasadzeń na terenach zieleni. Sprawozdania te złożono do Głównego Urzędu Statystycznego w terminach do dnia 22 lutego każdego roku, za rok poprzedni. Odnosząc się do kwestii pozyskiwania danych do przedmiotowych sprawozdań Naczelnik WOŚiGW wyjaśnił, że „Wydział Ochrony Środowiska prowadzi rejestr obejmujący m.in. uzyskiwane zezwolenia ze wskazaniem działek (...). W okresie od 2015 r. do 17.07.2018 r. nie były prowadzone żadne działania na terenach zieleni w zakresie nasadzeń i ubytków. Zgodnie z art. 5 pkt 21 ustawy o ochronie przyrody, poprzez tereny zieleni rozumie się tereny urządzone wraz z infrastrukturą techniczną i budynkami funkcjonalnie z nimi związanymi, pokryte roślinnością, pełniące funkcje publiczne, a w szczególności parki, zieleńce [...]. Z posiadanej wiedzy wynika, że Gmina nie usuwała drzew, ani nie dokonywała nasadzeń na terenach stanowiących tereny zieleni w okresie objętym kontrolą NIK czyli od 2015 r. do 17.07.2018 r.”.

(dowód: akta kontroli str. 1508-1520)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W wyniku kontroli 31 decyzji Starosty Wołomińskiego, w przypadku których upłynął⁶⁰ termin dokonania nasadzeń zastępczych stwierdzono, że Burmistrz Miasta Marki nie wywiązał się z obowiązku dokonania nasadzeń zastępczych, nałożonego w 27 decyzjach Starosty, w których to decyzjach organ naliczył opłatę za usunięcie drzew na łączną kwotę 1.622,1 tys. zł i odroczył tę opłatę na okres trzech lat pod warunkiem dokonania nasadzeń zastępczych.

1.1 W przypadku jednej decyzji⁶¹ zezwalającej na usunięcie czterech drzew pod warunkiem dokonania nasadzeń 14 drzew w terminie do dnia 31 grudnia 2016 r., Burmistrz wskazał na częściowe wykonanie powyższego warunku, tj. dokonanie nasadzenia sześciu z 14 drzew.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że „(...) w przypadku tej sprawy, w części udało się wykonać nasadzenia (6 z 14 drzew), natomiast opracowywana jest w tutejszym Urzędzie dokumentacja, na podstawie której wykonane zostaną zaległe nasadzenia 8 sztuk.”.

W ww. decyzji Starosta naliczył opłatę za usunięcie drzew w wysokości 238,8 tys. zł, której termin uiszczenia odroczył na okres trzech lat pod warunkiem wykonania nasadzeń zastępczych. Burmistrz nie zrealizował warunku określonego w decyzji Starosty.

(dowód: akta kontroli str. 54-59, 61, 105)

1.2 W przypadku dwóch decyzji⁶², w których Starosta zobowiązał do zastąpienia 13 drzew nie mniej niż 44 drzewami, Burmistrz wskazał na niewykonanie warunku nałożonego

⁵⁷ W przypadku czterech z 21 decyzji Starosta nie naliczył opłaty za usunięcie 38 drzew, a naliczył opłatę za usunięcie 29 drzew i jednego krzewu o pow. 5 m².

⁵⁸ Zobowiązujących do nasadzeń 171 drzew.

⁵⁹ M.P. Nr 2014, poz. 958.

⁶⁰ Według stanu na dzień 8 czerwca 2018 r.

⁶¹ Nr 501/15 z dnia 19 sierpnia 2015 r.

⁶² Nr 558/15 z dnia 16 września 2015 r. oraz nr 831/16 z dnia 31 października 2016 r.

w zezwoleniu, co wyjaśnił brakami kadrowymi, liczbą realizowanych zadań przez Wydział Inwestycji i Zarządu Dróg oraz reorganizacją. Burmistrz wyjaśnił również, że „(...) obecnie opracowywana jest w tut. Urzędzie dokumentacja, na podstawie której wykonane zostaną zaległe nasadzenia.”.

W przypadku jednej z tych decyzji (nr 558/15 z dnia 16 września 2015 r.) Starosta naliczył opłatę za usunięcie 11 drzew na kwotę 405,8 tys. zł, którą odroczył na okres trzech lat pod warunkiem wykonania nasadzeń zastępczych. Burmistrz nie zrealizował warunku określonego w decyzji Starosty.

(dowód: akta kontroli str. 54-59, 61)

- 1.3 W przypadku 19 decyzji Starosty⁶³, w których Starosta naliczył opłaty na łączną kwotę 1.464,4 tys. zł za usunięcie 123 drzew i zobowiązał do dokonania nasadzeń zastępczych nie mniej niż 91 drzew, Burmistrz wskazał, że nasadzenia te zgodnie z ww. decyzjami Starosty wykonała Fundacja Sendzimira w dniu 11 października 2017 r. (w ramach projektu pn. *Wspólne działania na rzecz bioróżnorodności*) oraz w dniu 21 maja 2016 r. (w ramach projektu pn. *EkoMarki – obywatelskie inicjatywy lokalne na rzecz środowiska*).

W wyniku analizy porównawczej warunków określonych w powyższych 19 decyzjach Starosty z danymi nt. dokonanych nasadzeń, ustalonymi w ramach oględzin nasadzeń zastępczych⁶⁴ oraz danymi pozyskanymi z Fundacji Sendzimira stwierdzono, że nie ma podstaw do uznania, że nasadzenia te stanowią wypełnienie warunków określonych w przedmiotowych zezwoleniach Starosty, ponieważ w przypadku każdej z tych decyzji występowały niezgodności w zakresie: gatunków nasadzonych drzew, terminów i lokalizacji nasadzeń oraz obwodów pni nasadzonych drzew, mierzonych na wysokości 100 cm.

Odnosząc się do powyższych niezgodności Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że „(...) Wykonane nasadzenia drzew przez Fundację Sendzimira uznano jako realizację wskazanych decyzji z uwagi na wykonaną rekompensatę przyrodniczą w zamian za usuwane drzewa. Nasadzenia były jednak dokonane gatunkami drzew oraz na działkach niewskazanych w zezwoleniach przez Starostę Wołomińskiego. Fundacja Sendzimira nie została wskazana jako podmiot odpowiedzialny za dokonanie nasadzeń. Współpraca między Gminą Miasto Marki a Fundacją Sendzimira polegała na realizacji inicjatyw społecznych związanych ze zwiększaniem bioróżnorodności. Fundacja była podmiotem współpracującym przy wykonywaniu nasadzeń drzew i krzewów w ramach realizacji inicjatyw społecznych. (...) błędnie przypisano realizację nasadzeń wykonanych przez Fundację Sendzimira, jako wypełnienie powyższego zezwolenia. Należy jednak wskazać, że dokonano rekompensaty przyrodniczej, gdyż nasadzono na terenie Gminy Miasto Marki więcej drzew, niż liczba określona w zezwoleniu. (...) Stąd błędnie uznano, iż powyższe nasadzenia można potraktować jako wykonanie zapisów powyższego zezwolenia Starosty. Należy jednak wskazać, że realizacja inicjatywy związana była z wykonaniem rekompensaty przyrodniczej poprzez nasadzenie drzew na działce pozbawionej dotychczas roślinności, a co za tym idzie wartość wykonanej rekompensaty w środowisku jest niezwykle istotna.”.

(dowód: akta kontroli str. 54-118, 1423-1425)

- 1.4 W przypadku czterech decyzji Starosty⁶⁵, zobowiązujących do dokonania nasadzeń nie mniej niż 10 drzew w zamian za usunięcie łącznie 8 drzew i jednego krzewu o pow. 5 m², Burmistrz wskazał, że nasadzenia te wykonała, w ramach czynu społecznego, osoba prywatna „na wiosnę 2017 r.”.

⁶³ Nr 44/16 z dnia 25 stycznia 2016 r.; nr 411/16 z dnia 24 maja 2016 r.; nr 328/16 z dnia 25 kwietnia 2016 r.; nr 521/16 z dnia 2 lipca 2016 r.; nr 879/16 z dnia 22 listopada 2016 r.; nr 30/17 z dnia 18 stycznia 2017 r.; nr 62/17 z dnia 6 lutego 2017 r.; nr 978/16 z dnia 30 grudnia 2016 r.; nr 711/17 z dnia 7 sierpnia 2017 r.; nr 488/17 z dnia 19 maja 2017 r.; nr 844/17 z dnia 3 października 2017 r.; nr 651/15 z dnia 12 listopada 2015 r.; nr 321/16 z dnia 25 kwietnia 2016 r.; nr 712/16 z dnia 16 września 2016 r.; nr 635/16 z dnia 17 sierpnia 2016 r.; nr 738/16 z dnia 28 września 2016 r.; nr 826/16 z dnia 31 października 2016 r.; nr 883/16 z dnia 22 listopada 2016 r.; nr 413/17 z dnia 24 kwietnia 2017 r.

⁶⁴ Przeprowadzonymi w dniu 15 i 19 czerwca 2018 r., w obecności pracowników WOŚiGW.

⁶⁵ Decyzja nr 160/16 z dnia 25 lutego 2016 r.; nr 400/16 z dnia 19 maja 2016 r.; nr 401/16 z dnia 19 maja 2016 r.; nr 391/16 z dnia 18 maja 2016 r.

W wyniku przeprowadzonych oględzin⁶⁶ nasadzeń zastępczych na działce o nr ewid. 74/17, obręb 4-03 (wskazanych jako nasadzenia wykonane zgodnie z powyższymi decyzjami Starosty) stwierdzono posadzenie 10 szt. dębu szypułkowego. Obwód wszystkich 10 dębów był większy od wskazanego przez Starostę jako minimalny. Tylko jedno z drzew było żywe; siedem było całkowicie uschniętych, a dwa uschnięte w 90%.

Zastępca Burmistrza w odpowiedzi na pytanie, co oznacza sformułowanie, że nasadzeń dokonano „na wiosnę”, a także czy organ zweryfikował czy termin nasadzeń był zgodny z postanowieniami decyzji Starosty, tj. do dnia 30 kwietnia 2017 r. (decyzja nr 160/16 z dnia 25 lutego 2016 r.); do dnia 30 marca 2017 r. (decyzje nr 400/16 i nr 401/16 z dnia 19 maja 2016 r.); do dnia 31 marca 2017 r. (decyzja nr 391/16 z dnia 18 maja 2016 r.) Zastępca Burmistrza (z upoważnienia Burmistrza) wyjaśnił, że „*Tutejszy Urząd nie weryfikował terminu nasadzeń.*”.

W odniesieniu do działań, jakie zamierza podjąć w związku z wykazaniem, że 90% nasadzonych drzew jest całkowicie uschnięta Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że: „*Na jesieni br. uschnięte drzewa zostaną zastąpione nowymi sadzonkami.*”.

(dowód: akta kontroli str. 54-118, 142310-1425)

Należy wskazać, że w czterech ww. decyzjach Starosta naliczył opłatę za usunięcie drzew i krzewu na łączną kwotę 35,4 tys. zł i odroczył tę opłatę na okres trzech lat pod warunkiem zastąpienia usuniętych drzew nie mniej niż 10 drzewami. W związku z ustaleniem, że nasadzeń nie wykonał Burmistrz, lecz osoba fizyczna, a Burmistrz nie weryfikował terminu dokonanych nasadzeń, a 90% nasadzonych drzew było uschniętych nie można uznać, że Burmistrz wypełnił postanowienia decyzji Starosty.

- 1.5 W wyniku przeprowadzonych oględzin nasadzeń zastępczych⁶⁷, wskazanych przez Burmistrza jako nasadzenia wykonane zgodnie z decyzją Starosty nr 899/16 z dnia 28 listopada 2016 r. (zobowiązującą do nasadzenia jednego drzewa rodzaju klon, jesion, wiąz, o minimalnym obwodzie pnia 10 cm, mierzonym na 100 cm, na terenie działki nr ewid. 10/4 obręb 4-10), stwierdzono, że na terenie działki o nr ewid. 52/5, obręb 4-11 (ul. Skowronia) zasadzono jedno drzewo gatunku jarząb, którego obwód pnia, mierzony na wysokości 100 cm wynosił 11 cm.

W odpowiedzi na pytanie dlaczego wskazano opisane powyżej nasadzenie, jako zgodne z decyzją Starosty, skoro gatunek posadzonego drzewa oraz teren, na którym należało dokonać nasadzenia nie są zgodne z ww. decyzją Starosty oraz dlaczego na dowód wykonania nasadzenia przedłożono rachunek (nr PA/6325/2017/F z dnia 9 czerwca 2017 r.) na zakup m.in. sosny, skoro w wyniku oględzin stwierdzono, że posadzono jarząb Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że „*Wykonanie nasadzenie błędnie wskazano jako realizację zezwolenia Starosty.*”.

(dowód: akta kontroli str. 54-118, 1423-1425)

2. W okresie objętym kontrolą Burmistrz składał do Starosty wnioski o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych, które nie zawierały wszystkich wymaganych prawem elementów.

W wyniku szczegółowego badania 13 wniosków, złożonych przez Burmistrza do Starosty oraz wydanych na ich podstawie decyzji stwierdzono następujące braki:

- 1) w dwóch z 13 objętych badaniem wnioskach⁶⁸ nie podano pełnej nazwy gatunku drzew, ograniczając się do wskazania nazwy rodzajowej.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że „W wymienionych wnioskach błędnie ograniczono się do podania nazw rodzajowych. Jednakże w kolejnych wnioskach określano pełną nazwę gatunkową.”.

(dowód: akta kontroli str. 54-65)

⁶⁶ W dniu 15 czerwca 2018 r., w obecności pracowników WOŚiGW.

⁶⁷ W dniu 19 czerwca 2018 r., w obecności pracowników WOŚiGW.

⁶⁸ Wniosek nr WI.6131.3.2015 z dnia 7 kwietnia 2015 r. oraz wniosek nr WI.6131.6.2015 z dnia 27 maja 2015 r.

2) w dwóch z 13 objętych badaniem wnioskach wskazane w nich gatunki drzew były rozbieżne z gatunkami drzew, na usunięcie których zezwolił Starosta w decyzjach:

- we wniosku (nr WI.6131.3.2015 z dnia 7 kwietnia 2015 r.) mowa jest o czterech drzewach gatunku klon i jednym drzewie gatunku dąb, podczas gdy w decyzji (nr 501/15 z dnia 19 sierpnia 2015 r.) Starosta odmówił zezwolenia na usunięcie jednego drzewa gatunku jesion i zezwolił na usunięcie czterech drzew gatunku dąb szypułkowy;
- we wniosku (nr WI.6131.6.2015 z dnia 27 maja 2015 r.) mowa jest o trzech topolach; jednej robinii akacjowej oraz dziewięciu dębach szypułkowych, podczas gdy w decyzji (nr 558/15 z dnia 16 września 2015 r.) Starosta zezwolił na usunięcie 10 dębów szypułkowych i jednej robinii akacjowej.

Odnosząc się do powyższych rozbieżności Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że: „Ze zgromadzonej dokumentacji nie wynika jasny powód tej rozbieżności. Przedstawiciele Starostwa Powiatowego w Wołominie podczas przeprowadzonego postępowania dokonali oględzin w terenie i prawidłowo określili gatunki drzew.” (dotyczy wniosku z dnia 7 kwietnia 2015 r.) oraz „Ze zgromadzonej dokumentacji nie wynika jasny powód tej rozbieżności. W aktach sprawy znajduje się wezwanie do uzupełnienia, można domniemywać, iż korekta gatunków drzew została wykonana odrębnie. Przedstawiciele Starostwa Powiatowego w Wołominie podczas przeprowadzonego postępowania dokonali oględzin w terenie i prawidłowo określili gatunki drzew.” (dotyczy wniosku z dnia 27 maja 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 54-65, 191-201)

3. Burmistrz, pomimo pozyskania informacji o usunięciu drzewa przez nieuprawniony podmiot, nie podjął działań celem wykrycia i ukarania sprawcy.

W wyniku szczegółowego badania pięciu spraw, dotyczących zadań inwestycyjnych oraz remontowych stwierdzono, że w jednym przypadku, w ramach realizacji inwestycji pn. *Rozbudowa ulicy Pomnikowej wraz z budową odwodnienia*, podmiot odpowiedzialny za usunięcie 35 drzew⁶⁹ stwierdził (w dniu 23 lutego 2016 r.), że jedno z nich zostało już wycięte, pozostał tylko pień. O fakcie tym powiadomił Burmistrza w dniu 25 lutego 2016 r.

W odniesieniu do działań, które zostały podjęte w związku z pozyskaną informacją Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że „Brak jest informacji o podjętych działaniach w związku z powyższą informacją od Zakładu Urządzania i Utrzymania Zieleni „ROSA”, gdyż nikt z pracowników nadzorujących prace związane z realizacją ul. Pomnikowej nie pracuje obecnie w Urzędzie Miasta Marki.”

(dowód akta kontroli str. 111-114, 1480-1481, 1415-1433)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że „(...) po zakończeniu inwestycji, wykonaniu wycinki drzew wraz z nasadzeniami zastępczymi oraz przeprowadzonymi gruntownymi zmianami kadrowymi w Wydziale Inwestycji i Zarządu Dróg nie udało się ustalić gatunku, parametrów i numeru inwentaryzacyjnego usuniętego drzewa. Załącznikami do notatki z dnia 25 lutego 2016 roku miały być fotografia oraz szkic z lokalizacją drzewa. Niestety w posiadanej dokumentacji brak jest wyżej wymienionych załączników, nie wynika z niej także by podjęto działania w celu ustalenia gatunku i parametrów drzewa oraz złożenia stosownego zawiadomienia na Policję.”

(dowód akta kontroli str. 1480-1481, 1426-1433)

4. Burmistrz Miasta Marki nie przekazywał do Starosty uzyskanych w trybie skargi informacji o nielegalnej wycince lub zniszczeniu drzew z terenów nieruchomości gminnych.

W wyniku badania szczegółowego siedmiu zgłoszeń dotyczących nielegalnej wycinki lub zniszczenia drzew z terenów nieruchomości gminnych stwierdzono, że w przypadku trzech

⁶⁹ Zgodę na usunięcie drzew wydał Burmistrz (decyzją nr WOŚ.6131.2.19.2015 z dnia 13 października 2015 r.).

zgłoszeń (jednego z 2015 r.⁷⁰ oraz dwóch z 2017 r.⁷¹) Burmistrz skierował wnioski o ściganie i ukaranie sprawcy do Komendanta Policji w Markach. W dokumentacji tych spraw nie było informacji o powiadomieniu Starosty Wołomińskiego. Natomiast w przypadku postępowania wszczętego w 2018 r. Burmistrz powiadomił Starostę Wołomińskiego o wystąpieniu do Komendanta Komisariatu Policji w Markach.

W odniesieniu do praktyki działania Urzędu w przypadku pozyskania informacji o nielegalnym usunięciu lub uszkodzeniu drzew z terenów nieruchomości gminnych oraz przyczyn nieinformowania Starosty Wołomińskiego o każdej pozyskanej informacji o usunięciu lub uszkodzeniu drzew/krzewów, Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że „(...) od 2018 roku w tutejszym urzędzie przyjęto praktykę, by sprawy nielegalnego, bez wiedzy Gminy, usunięcia drzew z terenów gminnych przekazywać jednocześnie do Komendanta Komisariatu Policji w Markach oraz Starosty Wołomińskiego. Zdecydowano, by sprawy te realizować dwutorowo, w ramach własnego postępowania w sprawach o wykroczenia Policja może ustalić sprawcę oraz w ramach postępowania administracyjnego może tego samego dokonać Starosta. Takie działanie zwiększa szansę na wykrycie sprawcy i jego ukaranie. W poprzednich latach sprawę przekazywano do Komendanta Komisariatu Policji w Markach celem ustalenia sprawcy, i dopiero po uzyskaniu tych informacji sprawy byłyby przekazywane do Starosty Wołomińskiego celem nałożenia administracyjnej kary pieniężnej. Jednakże zwrócić należy uwagę, iż przepisy ustawy o ochronie przyrody nie regulują tej kwestii bezpośrednio. Właściwością Starosty jest wymierzenie administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzew z terenów gminnych, jednakże ustalenie sprawcy na podstawie postępowania administracyjnego jest niezwykle trudne, a w wielu sytuacjach niemożliwe, stąd przekazywanie sprawy na Policję.”.

(dowód: akta kontroli str. 44-53)

NIK wskazuje, że organem właściwym do prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej, w związku z nielegalnym usunięciem drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych, zgodnie z art. 88 ust. 1 i 90 ust. 1 uoop, jest Starosta Wołomiński. W związku z powyższym Burmistrz, zgodnie z art. 231 ustawy Kpa, pozyskane informacje o nielegalnym usunięciu lub uszkodzeniu drzew z terenów nieruchomości gminnych powinien niezwłocznie przekazać Staroście Wołomińskiemu.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie monitorowano czy drzewa i krzewy były usuwane w terminach wynikających z decyzji Starosty. W wyniku szczegółowego badania dokumentacji, związanej z realizacją 13 decyzji Starosty Wołomińskiego, zezwalających na usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych stwierdzono brak w Urzędzie dokumentów potwierdzających usunięcie drzew i krzewów w terminach wynikających z decyzji Starosty.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że (...) „Ustawa o ochronie przyrody nie wskazuje obowiązku posiadania dokumentacji potwierdzającej usunięcie drzew. W przypadku uzyskania decyzji Starosty Wołomińskiego w zakresie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów, sprawa była niezwłocznie przekazywana do Zakładu Usług Komunalnych w Markach celem realizacji wycinki zgodnie z zapisami decyzji, bądź do podmiotów realizujących inwestycje.”. Zastępca Burmistrza (z upoważnienia Burmistrza) dodał również, że: „Wycinki drzew dokonywał Zakład Usług Komunalnych w Markach, za każdym razem otrzymując kserokopię zezwolenia. Stąd należy przyjąć, że wycinki dokonywano w terminach określonych w decyzjach Starosty Wołomińskiego.”.

Zdaniem NIK ustanowienie mechanizmów kontroli dochowania wyznaczonych przez Starostę terminów usunięcia drzew i krzewów jest istotne, ponieważ ich przekroczenie oznacza działanie bez zezwolenia, tj. nielegalną wycinkę drzew i krzewów.

W trakcie kontroli NIK w Urzędzie uzupełniono prowadzony *Rejestr wniosków Burmistrza Marki składanych do Starosty Wołomińskiego* o faktyczną datę wycinki drzew i krzewów.

(dowód: akta kontroli str. 109-110, 115-118, 121-122, 1423-1425, 1545-1546)

⁷⁰ Dotyczy sprawy znak: WOŚ.1610.1.133.2015.

⁷¹ Dotyczy sprawy znak: WOŚ.606.4.2017 oraz sprawy znak: WOŚ.606.20.2017.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w zakresie sporządzania i składania do Starosty 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. Ocenę tą uzasadnia skala i zakres stwierdzonych nieprawidłowości.

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

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą zadania związane z usuwaniem drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych wykonywał ZUK oraz – w przypadku realizacji zadań inwestycyjnych – podmioty zewnętrzne.

(dowód: akta kontroli str. 22-27)

ZUK nie szacował ilości i wartości drewna pozyskanego w wyniku wycinki drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych, a także nie rozliczał kosztów usunięcia drzew i krzewów. Pozyskane drewno przekazywane było pracownikom ZUK oraz organizacjom społecznym.

(dowód: akta kontroli str. 22-27, 487-491)

W okresie objętym kontrolą zawarto dwie umowy na realizację inwestycji, których wykonanie wiązało się z koniecznością usunięcia drzew i krzewów:

- 1) umowę nr 272.3.2016 z dnia 17 lutego 2016 r. na *Wycinkę oraz nasadzenia drzew w ramach zadania przebudowa ul. Pomnikowej w mieście Marki*, na kwotę 13,3 tys. zł brutto (wynagrodzenie ryczałtowe). Zgodnie z umową drewno pozyskane w ramach wycinki przechodziło na własność wykonawcy (§ 5 ust. 3 umowy);
- 2) umowę nr 272.32.2016 z dnia 17 sierpnia 2016 r. na realizację inwestycji pn. *Zaprojektowanie, rozbudowa i sfinansowanie inwestycji dotyczącej Szkoły Podstawowej nr 1 przy ul. Okólnej w Markach*, na kwotę 14.587,8 tys. zł brutto (wynagrodzenie ryczałtowe). W umowie nie uregulowano sposobu zagospodarowania usuniętego drewna, a jedynie wskazano, że „Wycinka zadrzewień w zakresie wynikającym z dokumentacji projektowej po wcześniejszym uzyskaniu w imieniu zamawiającego wymaganych przepisami prawa zgód (ewentualne opłaty za wycinkę lub obowiązek nasadzeń zastępczych obciążają Wykonawcę) (...); koszt wycinki drzew i ewentualnych nasadzeń kompensacyjnych leży po stronie wykonawcy” (§ 13 ust. 2 pkt 11 umowy).

W żadnym z powyższych przypadków ani pracownicy Urzędu ani wykonawcy usługi wycinki drzew nie dokonywali szacowania ilości i wartości drewna pozyskanego w wyniku usunięcia drzew i krzewów z terenu inwestycji. Zastępca Burmistrza potwierdził, że w obu przypadkach wykonawca przejął drewno pozyskane w wyniku wycinki drzew.

(dowód: akta kontroli str. 22-27, 1542-1544)

W Urzędzie nie opracowano procedur wewnętrznych dotyczących postępowania z majątkiem gminy i jego sprzedażą.

Wskazując przyczyny nieopracowania i niewdrożenia zasad zagospodarowania drewna stanowiącego własność Miasta Marki, w sytuacji gdy w okresie objętym kontrolą gmina uzyskała zezwolenia na usunięcie 630 drzew – Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że zarządzenie w sprawie gospodarowania drewnem pozyskanym z nieruchomości należących do Gminy Miasto Marki nie zostało wprowadzone z uwagi na liczbę realizowanych zadań oraz zmiany reorganizacyjne.

(dowód: akta kontroli str. 54-68)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił również, że „Zaznaczyć należy, iż ustawa o ochronie przyrody nie reguluje kwestii dysponowania drewnem wycinanym z nieruchomości gminnych. Dlatego też zasadnym wydaje się uszczegółowienie tych kwestii w samej ustawie i aktach wykonawczych do niej. Brak określonych wytycznych w zakresie sposobu szacowania wartości drewna, skutkuje rozbieżnościami nawet w gminach sąsiadujących ze sobą. W ocenie tegoż Organu określenie jasnych zasad, ujednoliconych na terenie całej Rzeczypospolitej, związanych z wyceną oraz dysponowaniem drewnem pochodzącym z nieruchomości gminnych przyczyni się do jasnych sposobów jego zagospodarowania. Zasadnym wydaje się również, by

wyceny dokonywali przedstawiciele lokalnych nadleśnictw lub komórek Lasów Państwowych właściwych miejscowo, tzn. jednostek zawodowo zajmujących się m.in. pozyskiwaniem drewna.”

(dowód: akta kontroli str. 22-26)

Pismem z dnia 11 lipca 2018 r. Burmistrz przedłożył kontrolującemu projekt zarządzenia Burmistrza Miasta Marki w sprawie określenia zasad gospodarowania drewnem pozyskanym z nieruchomości Gminy Miasto Marki. Zgodnie z projektem zarządzenia drewno (pozyskane z wycinki drzew z nieruchomości stanowiących własność lub współwłasność, a także będących w zarządzie Gminy Miasto Marki) może być sprzedane lub nieodpłatnie przekazane na rzecz osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej za pośrednictwem Ośrodka Pomocy Społecznej w Markach, jako pomoc rzeczowa dla tych osób⁷². Do projektu zarządzenia załączono wzory wniosków, na podstawie których następuje nieodpłatne przekazanie i sprzedaż drewna, a także wzór protokołu przekazania drewna. Zgodnie z projektem zarządzenia wycinką drzew zajmuje się ZUK lub inny podmiot wskazany w odpowiedniej umowie, przy czym każdorazowa wycinka drzew przez podmiot zewnętrzny musi być prowadzona pod nadzorem pracownika ZUK, odpowiedzialnego za obmiar drewna. Zgodnie z projektem zarządzenia drewno pozyskane z terenu Gminy Miasto Marki jest wyłącznie drewnem opałowym. Po dokonaniu obmiaru drewna opałowego, pracownik ZUK sporządza protokół (którego wzór załączono do projektu zarządzenia). Pozyskane drewno podlega wpisowi do Ewidencji Pozyskanego Drewna, której wzór określi Dyrektor ZUK. Zgodnie z projektem zarządzenia sprzedaż drewna następuje po cenie ustalonej w załączniku do projektu zarządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 22-26, 1449-1450)

Ustalone
nieprawidłowości

W Urzędzie nie szacowano ilości i wartości drewna pozyskanego w wyniku wycinki i w konsekwencji nie ewidencjonowano operacji dotyczących przychodów i rozchodów drewna w księgach rachunkowych jednostki. Stanowiło to naruszenie art. 17 ust. 2 pkt 1 i 2 oraz art. 20 ust. 1 w związku z art. 24 ust. 1 i 2 uor. Pozyskane drewno było nieodpłatnie przekazywane głównie pracownikom ZUK, co według NIK, nosiło znamiona nieuprawnionego korzystania przez tych pracowników z mienia Gminy. Stwierdzono również przypadki przekazania pozyskanego z wycinki drewna na własność podmiotów wykonujących usługę wycinki.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że „Gmina Miasto Marki nie świadczyła usług związanych ze sprzedażą drewna. Usunięte drewno z terenu Gminy przez Zakład Usług Komunalnych nie przedstawia wartości użytkowej, są to w większości, złomy, wywroty, drzewa uschnięte i spróchniałe stanowiące zagrożenie dla życia oraz mienia.”

(dowód: akta kontroli str. 22-26)

Wyjaśniając kwestię braku wartości użytkowej pozyskanego drewna, a także przyczyn nieszacowania w latach 2015–2018 (do dnia 30 maja) wartości drewna, Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że: „W latach 2015–2018 Urząd Miasta Marki nie szacował wartości usuwanego drewna. Jak wynika ze złożonych wniosków do Starosty Wołomińskiego lub Nadleśnictwa Drewnica (w przypadku nieruchomości leśnych), powodem usuwania drzew było ich obumarcie, zły stan zdrowotny lub zagrożenie dla życia oraz mienia. Dlatego też usunięte drewno nie przedstawiało wartości handlowej związanej z możliwą jego odsprzedażą na cele użytkowe. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że dokonanie wyceny drewna, przy tak kiepskiej jego jakości, wiązałoby się z ponoszeniem dodatkowych kosztów po stronie Gminy. Nie tylko zaliczyć należałoby tu koszty wycinki (realizowanej przez ZUK), ale również koszty wyceny przez uprawnionego brakarza, przygotowanie drewna po jego pocięciu na odpowiedniej długości kawałki, transport, składowanie oraz zabezpieczenie przed ewentualną kradzieżą. W przywołanych powyżej latach nie powoływano biegłego w celu określenia wartości drewna, z powodów opisanych powyżej. (...)”

(dowód: akta kontroli str. 44-53)

⁷² Na zasadach określonych w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1769, ze zm.).

NIK zauważyła, że przedstawione wyjaśnienia nie znajdują oparcia w stanie faktycznym. Badanie dokumentacji spraw⁷³, zakończonych wydaniem przez Starostę Wołomińskiego czterech decyzji⁷⁴ zezwalających na usunięcie łącznie 28 drzew wykazało bowiem, że nie wszystkie drzewa przeznaczone do usunięcia były chore czy obumarłe, nie przedstawiając żadnej wartości surowcowej i energetycznej. Przykładowo, w uzasadnieniu decyzji Starosty Powiatu Wołomińskiego nr 862/17 z dnia 11 października 2017 r. w przypadku sześciu z dziewięciu drzew przewidzianych do usunięcia wskazano, że drzewa te były w zadowalającym stanie zachowania – nie stwierdzono suszu w koronach, pnie były proste i nie było na nich ubytków. W dokumentacji przedmiotowych czterech spraw nie odnaleziono informacji o sposobie zagospodarowania drewna pozyskanego w wyniku wycinki.

(dowód: akta kontroli str. 54-68, 191-195, 1483-1500, 1501-1507)

Niedokonywanie szacowania wartości drewna pozyskanego w wyniku usunięcia drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych oraz nieujmowanie w księgach rachunkowych Urzędu wartości pozyskanego drewna stanowi 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. Ponadto 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 ww. 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 (np. na podstawie dokumentu zastępczego) w ewidencji księgowej.

Pozyskane z wycinki drewno było nieodpłatnie przekazywane głównie pracownikom ZUK, co według NIK, nosiło znamiona nieuprawnionego korzystania przez tych pracowników z mienia Gminy.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że „(...) Drewno pochodzące z drzew usuwanych na terenie Gminy Miasto Marki (...), zostało nieodpłatnie przekazane zgłaszającym się po nie pracownikom ZUK ogrzewającym lokale mieszkalne paliwem stałym oraz organizacjom społecznym na organizowanie imprez okolicznościowych z ogniskiem. Przekazywane pracownikom ZUK drewno było rejestrowane w Zakładzie Usług Komunalnych, w wewnętrznym wykazie, przewidzianym wyłącznie do użytku wewnętrznego. Zapisy o tym, kto otrzymał drewno, służyły do oceny, czy drewno jest rozdzielane równomiernie dla pracowników zainteresowanych jego otrzymaniem. Dlatego też wykaz ten nie jest oficjalną ewidencją sposobu zagospodarowania pozyskanego drewna.”

(dowód: akta kontroli str. 44-53)

Kontrolującym przedłożono kopie wewnętrznego rejestru przekazanego nieodpłatnie pracownikom ZUK-u drewna. Z rejestrów tych wynika, że w latach 2015–2018 (do 12 maja) pracownikom ZUK przekazano łącznie 260,3 mp⁷⁵ 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.

Odnosząc się do kwestii braku przejrzystości w gospodarowaniu drewnem pozyskanym przez ZUK, wynikającym z rozpowszechniania informacji o możliwości pozyskania drewna jedynie wśród pracowników ZUK-u, Zastępca Burmistrza, wyjaśnił, że: „Informacje o możliwości

⁷³ WOŚ.613.80.2015; WOŚ.613.252.1.2017.RA; WOŚ.613.26.2016; WOŚ.613.297.2.2017.RA.

⁷⁴ Decyzja Starosty Wołomińskiego nr 501/15 z dnia 19 sierpnia 2015 r., zezwalająca na usunięcie 4 drzew; decyzja Starosty Wołomińskiego nr 862/127 z dnia 11 października 2017 r., zezwalająca na usunięcie 15 drzew; decyzja nr Starosty Wołomińskiego nr 291/16 z dnia 5 kwietnia 2016 r., zezwalająca na usunięcie czterech drzew; decyzja 963/17 z dnia 20 listopada 2017 r, zezwalająca na usunięcie pięciu drzew.

⁷⁵ Metr przestrzenny.

pozyskania drewna nie były rozpowszechniane. Pracownicy ZUK-u dowiadawali się o tym samoistnie, w oparciu o powszechną wiedzę wśród pracowników o codziennych pracach realizowanych przez pracowników fizycznych ZUK-u, w tym przy usuwaniu czy pielęgnacji drzew.”.

(dowód: akta kontroli str. 54-68, 94-100)

Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁷⁶, 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 m.in. otrzymanie od pracodawcy nieodpłatnego świadczenia w postaci drewna pochodzącego z wycinki. Świadczenie to nie mieści się w zakresie 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 i pobrać zaliczkę na podatek dochodowy, na zasadach określonych w art. 32 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Mając na uwadze powyższe, w ocenie NIK, 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.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że „Pracownikom, którym przekazano nieodpłatnie drewno pochodzące z wycinki nie doliczono wartości pieniężnej tego nieodpłatnego świadczenia i od łącznej kwoty nie pobrano zaliczki na podatek dochodowy, ponieważ nie było w Gminie Miasto Marki zarządzenia w sprawie zasad gospodarowania drewnem pozyskanym z nieruchomości gminnych, a zatem i cennika na poszczególne rodzaje pozyskanego drewna.”.

(dowód: akta kontroli str. 115-118, 1423-1425)

Stwierdzono również przypadki przekazania pozyskanego z wycinki drewna na własność podmiotów wykonujących (na podstawie dwóch umów⁷⁷) usługę wycinki drzew.

W odpowiedzi na pytanie o przyczyny przekazania drewna wykonawcom bez określania jego wartości Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że „W Gminie Miasto Marki nie było zarządzenia w sprawie zasad gospodarowania drewnem pozyskanym z nieruchomości gminnych, a zatem i cennika na poszczególne rodzaje pozyskanego drewna.”.

(dowód: akta kontroli str. 1542-1544)

Zdaniem NIK 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 Miasta. Ponadto, zleceniodawca nie zagwarantował sobie w umowie podania przez wykonawcę ilości (masy), kategorii i wartości pozyskanego drewna. Takiej wiedzy zleceniodawca nie posiadał zarówno na etapie przetargów, jak i na etapie zawierania umowy. Konsekwencją powyższego było nieujmowanie w ewidencji księgowej zdarzeń gospodarczych związanych z przychodami i rozchodami pozyskiwanego drewna. Zauważyć należy, że drewno pozyskane w wyniku usunięcia drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych stanowi składnik majątkowy gminy, w związku z tym wartość sprzedanego drewna powinna być ujęta w dochodach własnych gminy. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁷⁸ źródłem dochodów własnych gminy są dochody z majątku gminy. W przypadku, gdy wykonawca usługi wycinki drzew staje się właścicielem pozyskanego drewna, obie operacje (tj. sprzedaż drewna wykonawcy oraz usługa

⁷⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 200.

⁷⁷ Umowa nr 272.3.2016 z dnia 17 lutego 2016 r. na Wycinkę oraz nasadzenia drzew w ramach zadania przebudowa ul. Pomnikowej w mieście Marki, na kwotę 13,3 tys. zł brutto (wynagrodzenie ryczałtowe); 2) umowa nr 272.32.2016 z dnia 17 sierpnia 2016 r. na realizację inwestycji pn. Zaprojektowanie, rozbudowa i sfinansowanie inwestycji dotyczącej Szkoły Podstawowej nr 1 przy ul. Okólnej w Markach, na kwotę 14.587,8 tys. zł brutto (wynagrodzenie ryczałtowe).

⁷⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 1453, ze zm.

usuwania drzew) powinny być ujęte oddzielnie w ewidencji księgowej. Zgodnie z art. 7 ust. 3 uor wartość poszczególnych składników aktywów i pasywów, przychodów i związanych z nimi kosztów, jak też zysków i strat nadzwyczajnych ustala się oddzielnie. Kompensowanie ze sobą wartości różnych co do rodzaju aktywów i pasywów, przychodów i kosztów związanych z nimi oraz zysków i strat nadzwyczajnych oznacza nierzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych i naruszenie art. 24 ust. 1 i 2 ustawy, 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.

Działania Burmistrza związane z gospodarowaniem drewnem pozyskanym w wyniku wycinki drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych, w ocenie NIK, były niezgodne z prawem, niegospodarne i nierzetelne.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Burmistrza w zakresie działań związanych z usunięciem drzew i krzewów oraz zagospodarowaniem pozyskanego drewna.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁷⁹, wnosi o:

- 1) prowadzenie obmiaru, wyceny i ewidencji drewna pozyskanego w wyniku wycinki drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych oraz ewidencji podmiotów, którym przekazano drewno;
- 2) ujmowanie w księgach rachunkowych zdarzeń gospodarczych związanych z przychodami i rozchodami drewna pozyskiwanego w wyniku wycinki drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych;
- 3) wywiązywanie się z warunków usunięcia drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych nałożonych w zezwoleniach Starosty Powiatu Wołomińskiego;
- 4) monitorowanie wykonania przez adresatów decyzji warunków zezwoleń w zakresie terminów usuwania drzew i krzewów;
- 5) przekazywanie do Starosty Powiatu Wołomińskiego informacji o nielegalnej wycince lub zniszczeniu drzew z terenów nieruchomości gminnych;
- 6) podejmowanie działań w każdym przypadku pozyskania informacji o usunięciu drzewa przez nieuprawniony podmiot w celu nałożenia administracyjnej kary pieniężnej;
- 7) wyeliminowanie przypadków prowadzenia postępowań administracyjnych o wymierzeniu administracyjnej kary pieniężnej niezgodnie z przepisami ustawy Kpa;
- 8) ustanowienie mechanizmów monitorowania zmiany sposobu wykorzystania terenu, z którego osoby fizyczne usunęły drzewa na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej;
- 9) bieżące zamieszczanie w publicznie dostępnym wykazie dokumentów zawierających informacje o środowisku danych o wnioskach o wydanie zezwolenia i o zezwoleniach na usunięcie drzewa lub krzewu;
- 10) wyeliminowanie przypadków podawania w zezwoleniach niepełnych nazw gatunków usuwanych drzew.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

⁷⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Środowiska Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 14 sierpnia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska

p.o. Dyrektora
Anna Krzywicka

Kontroler

Maria Kowalska
Główny specjalista k.p.