



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Środowiska

KSI.410.002.07.2018
P/18/046

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/046 – Usuwanie drzew i krzewów oraz zagospodarowanie pozyskanego drewna.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	1. Kornel Drabarek, wicedyrektor Departamentu Środowiska NIK, upoważnienie do kontroli nr KSI/22/2018 z dnia 15 maja 2018 r., 2. Władysława Siekierska-Szarejko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/27/2018 z dnia 29 maja 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy Radzymin, Pl. T. Kościuszki 2, zwany dalej „Urzędem” lub „UMiG Radzymin”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Chaciński, Burmistrz Radzymina. (dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Burmistrz Radzymina nie zapewnił w pełni realizacji zadań dotyczących usuwania drzew i krzewów oraz zagospodarowania pozyskanego drewna w latach 2015–2018 (do dnia 15 maja) w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami prawa, rzetelny oraz gospodarny.

W okresie objętym kontrolą podejmowane w Urzędzie działania w zakresie usuwania drzew i krzewów z terenów gminnych oraz zagospodarowania pozyskanego drewna nie były skuteczne. W jednostce nie szacowano ilości i wartości drewna pozyskiwanego z wycinki przeprowadzonej na terenach nieruchomości gminnych, nie ewidencjonowano sposobu jego zagospodarowania, a także wbrew wymogom 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 rachunkowości² (zwanej dalej „uor”) nie prowadzono ewidencji księgowej przychodów i rozchodów tego drewna. Stwierdzono również nierzetelne rozliczenie jednej z trzech umów na wycinkę drzew. Zaniechania w powyższym zakresie skutkowały naruszeniem przepisów i utratą przez gminę dochodów z tytułu gospodarowania pozyskanym drewnem.

Jednostka kontrolowana nie wywiązywała się również z warunków nałożonych w uzyskanych zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych. W toku kontroli stwierdzono, że wycinkę drzew z terenów nieruchomości gminnych przeprowadzono po terminie wynikającym z zezwoleń udzielonych przez Starostę Wołomińskiego. Ustalono również, że mimo obowiązku wynikającego z uzyskanych zezwoleń nie składano Staroście Powiatu Wołomińskiego pisemnych informacji o dokonanych nasadzeniach zastępczych. 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.

NIK zauważa, że sporządzane sprawozdania statystyczne SG-01 za lata 2015–2017 nie przedstawiały rzetelnej informacji o stanie terenów zieleni na terenie gminy.

W okresie objętym kontrolą Burmistrz Radzymina zapewnił realizację zadań związanych z usuwaniem drzew i krzewów z terenów nieruchomości innych niż gminne oraz zapewnił zaplecze kadrowo-techniczne wystarczające do realizacji tych zadań. Prawidłowo wydawano

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Dz. U. z 2018 r. poz. 395, ze zm.

decyzje zezwalające na usunięcie drzew i krzewów, a także zgodnie z ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o *ochronie przyrody*³ (zwanej dalej „uop”) naliczono opłaty za usunięcie drzew i krzewów oraz – w uzasadnionych przypadkach – odpuszczano od jej naliczania. Prawidłowo rozpatrywano zgłoszenia osób fizycznych o zamiarze usunięcia drzewa na cele niezwiązane z prowadzoną działalnością gospodarczą, jak również podejmowano właściwe działania w przypadku podejrzenia nielegalnego usunięcia drzew i krzewów bądź uszkodzenia lub zniszczenia drzew oraz poprawnie wymierzano administracyjne kary pieniężne w przypadku stwierdzenia działań niezgodnych z przepisami. Niemniej, w przypadku realizacji zadań dotyczących usuwania drzew i krzewów z terenów nieruchomości innych niż gminne stwierdzono nieprawidłowości obejmujące m.in.:

- niezamieszczanie na bieżąco w publicznie dostępnym wykazie dokumentów zawierających informacje o środowisku, danych dotyczących wniosków o wydanie zezwolenia i zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów;
- niemonitorowanie wykonania przez adresatów decyzji warunków zezwoleń w zakresie terminów usuwania drzew i krzewów oraz niemonitorowanie zmiany przeznaczenia terenu, z którego osoby fizyczne usunęły drzewa na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej;
- niesporządzanie protokołów z kontroli dotyczących wywiązywania się z obowiązków nałożonych zezwoleniami na usuwanie drzew i krzewów;
- niepodawanie w protokołach oględzin drzew przewidzianych do usunięcia⁴, obwodu drzew na wysokości 130 cm, co uniemożliwiało naliczenie opłaty za usunięcie drzew w przypadku zmiany przeznaczenia terenu.

Stwierdzone nieprawidłowości wskazują, że nie w pełni skutecznie funkcjonował system kontroli zarządczej. Na skutek niezidentyfikowania ryzyk w obszarze związanym z usuwaniem drzew i krzewów z nieruchomości gminnych, nie ustalono odpowiednich mechanizmów kontroli.

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 zarządzeniami Burmistrza Radzymina z dnia 19 lutego 2013 r.⁵ i z dnia 1 kwietnia 2016 r.⁶ w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędowi Miasta i Gminy Radzymin, prowadzenie spraw związanych z wydawaniem decyzji zezwalających na usuwanie drzew i krzewów oraz wymierzaniem kar pieniężnych za samowolne ich usunięcie, w okresie lat 2015–2018 (do dnia 15 maja) należało do zakresu działania Referatu Środowiska i Gospodarki Odpadami Urzędu Miasta i Gminy Radzymin.

Natomiast sporządzanie i składanie wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcia drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych należało do kompetencji Referatu Inwestycji i Drogownictwa⁷, Referatu Środowiska i Gospodarki Odpadami, Referatu Inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 7-55, 505-533)

W latach 2015–2018 (do dnia 15 maja) zadania związane z wydawaniem decyzji zezwalających na usuwanie drzew i krzewów oraz wymierzaniem administracyjnych kar pieniężnych za samowolne ich usunięcie oraz przyjmowaniem od osób fizycznych zgłoszeń zamiaru usunięcia drzew wykonywały: w 2015 r. – cztery osoby, w 2016 r. – pięć osób, a w latach 2017–2018

³ Dz. U. z 2018 r. poz. 142, ze zm.

⁴ Na podstawie zgłoszeń zamiaru usunięcia drzew na cele niezwiązane z prowadzoną działalnością gospodarczą.

⁵ Nr 0050.7.2013 (ze zm.).

⁶ Nr 0050.46.2016 (ze zm.).

⁷ Przekształconego zmianą Regulaminu Organizacyjnego Urzędu w Referat Gospodarki Komunalnej, Mieszkaniowej i Utrzymania Dróg, a od 1 listopada 2017 r. Ref. Budowy i Utrzymania Dróg.

(do 15 maja) – trzy osoby. Zadania te zostały uwzględnione odpowiednio w zakresach czynności ww. pracowników. Osoby wyznaczone do wykonywania obowiązków dotyczących wydawania zezwoleń i przyjmowania zgłoszeń dotyczących usuwania drzew i krzewów miały kwalifikacje niezbędne do realizacji ww. zadań⁸.

(dowód: akta kontroli str. 250, 1073-1075, 1134-1145)

Za sporządzenie i składanie do właściwych organów wniosków w sprawie usuwania drzew z terenów nieruchomości gminnych odpowiedzialne były w UMiG Radzymin: dwie osoby w 2015 r., trzy osoby w 2016 r. i 2017 r., jedna osoba w 2018 r. W szczegółowym zakresie czynności pracowników Referatu Inwestycji i Drogownictwa zapisane było m.in. „Utrzymanie drzewostanu w pasach drogowych”, „Przygotowanie dokumentacji związanej z usuwaniem drzew i krzewów z gminnych pasów drogowych”, „Terminowe, rzetelne i prawidłowe opracowanie i składanie obowiązujących sprawozdań statystycznych”. Żadna z osób odpowiedzialnych w UMiG Radzymin za przygotowanie dokumentacji związanej z usuwaniem drzew i krzewów z terenów gminnych nie posiadała uprawnień brakarskich w zakresie szacowania wartości drewna.

Zastępca Burmistrza Radzymina wyjaśnił m.in.: *„po analizie materiałów zgromadzonych na potrzeby kontroli deklaruje uzupełnienie planu szkoleń, przesunięcie stosownych środków budżetowych i przeszkolenie jednego z pracowników UMiG w zakresie szacowania drewna.”*.

(dowód: akta kontroli str. 505-533, 640-643, 1656)

W okresie objętym kontrolą potencjał techniczny gminy był wystarczający do pełnej realizacji zadań związanych z usuwaniem drzew i krzewów oraz zagospodarowaniem pozyskanego drewna.

W latach 2015–2018 w budżecie gminy Radzymin zapewniono środki finansowe na realizację zadań dotyczących usuwania drzew i krzewów oraz zagospodarowania pozyskanego drewna. Wydatki na te zadania były ponoszone w rozdziale 60016 – drogi publiczne gminne, paragraf 4300 (zakup usług pozostałych) i w rozdziale 9004 – utrzymanie zieleni w miastach i gminach (również paragraf 4300).

(dowód: akta kontroli str. 505-533, 1152-1153)

W Urzędzie Miasta i Gminy Radzymin dokonano identyfikacji, oceny oraz określenia ryzyka dotyczącego wydawania zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów. Istotność ryzyka⁹ oceniono jako umiarkowane, a prawdopodobieństwo jego wystąpienia jako niskie. Nie zidentyfikowano ryzyk odrębnie dla zadań dotyczących usuwania drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych oraz zagospodarowania pozyskanego drewna.

W okresie objętym kontrolą, realizacja zadań dotyczących usuwania drzew i krzewów oraz zagospodarowania drewna nie była przedmiotem audytu wewnętrznego ani kontroli przeprowadzanej przez komisję rewizyjną lub inną komisję właściwą ds. ochrony środowiska, funkcjonującą jako organ wewnętrzny rady gminy.

Audyt wewnętrzny Urzędu wyjaśnił, że: *„W planach audytu znalazły się inne zadania, których realizacja wynikała z ustaleń z kierownictwem urzędu. W przeprowadzonych analizach ryzyka nie wskazano wprost takiego obszaru, natomiast wskazano obszary, np. przestrzeganie przepisów Kpa w prowadzonych postępowaniach, koncepcje i plany utrzymania zieleni, gospodarowanie mieniem i środkami rzeczowymi, które mogły obejmować zagadnienia związane z przyjmowaniem wniosków i wydawaniem zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów oraz zadania związane z występowaniem przez UMiG Radzymin o usunięcie drzew z terenów gminnych oraz związane z zagospodarowaniem pozyskanego drewna, jednak z uwagi na określenie ryzyka na niższym poziomie, nie przeprowadzono audytu w tym zakresie.”*

(dowód: akta kontroli str. 1608-1655)

Ustalono
nieprawidłowości

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

⁸ M.in. przeszły szkolenia w zakresie przepisów dotyczących usuwania drzew i krzewów.

⁹ Ryzyko z podejmowanej decyzji.

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

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 2015 r. z terenów innych niż tereny nieruchomości gminnych przewidziano do usunięcia¹⁰ 2.462 drzewa i 33,7m² krzewów, w 2016 r. – 3.478 drzew i 18,0m² krzewów, w 2017 r. – 2.274 drzewa i 35,0 m² krzewów, a w 2018 r. (do 15 maja) – 196 drzew¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 1267-1282)

W okresie objętym kontrolą do Burmistrza Radzimina złożono łącznie 1044 wnioski o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów, w tym w 2015 r. – 509 wniosków dotyczących usunięcia 6.864 drzew i 79,7 m² krzewów, w 2016 r. – 488 wniosków w sprawie usunięcia 4.123 drzew i 41,0 m² krzewów, w 2017 r. – 36 wniosków dotyczących usunięcia 248 drzew, a w 2018 r. (do 15 maja) – 11 wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie 102 drzew. W roku 2017 i 2018 (do 15 maja) do Burmistrza Radzimina nie złożono wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie krzewów.

(dowód: akta kontroli str. 1267-1282)

Na podstawie powyższych wniosków Burmistrz Radzimina wydał łącznie 951 zezwoleń na usunięcie 8.521 drzew i 86,7 m² krzewów, w tym: w 2015 r. – 467 zezwoleń na usunięcie 4.824 drzew i 45,7m² krzewów, w 2016 r. – 441 zezwoleń na usunięcie 3.388 drzew i 41,0 m² krzewów, w 2017 r. – 31 zezwoleń na usunięcie 238 drzew i w 2018 r. (do 15 maja) – 12 zezwoleń na usunięcie 71 drzew.

(dowód: akta kontroli str. 1267-1282)

W 2015 r. Burmistrz Radzimina odmówił wydania trzech zezwoleń na usunięcie 1.249 drzew, w 2016 r. – jednego zezwolenia na usunięcie czterech drzew, w 2017 r. – jednego zezwolenia na usunięcie dwóch drzew, a w 2018 r. (do 15 maja) – jednego zezwolenia na usunięcie 31 drzew. W okresie lat 2015–2018 (do dnia 15 maja) nie było decyzji odmownych w sprawie wydania zezwolenia na usunięcie krzewów.

W przypadku każdej z czterech objętych badaniem decyzji¹² odmowa wyrażenia zgody na usunięcie drzew wynikała z realizacji przez organ ustawowego obowiązku dbałości o ochronę przyrody i ochronę składników tejże przyrody, w tym ograniczenia wycinania drzew.

(dowód: akta kontroli str. 1174-1178, 1185-1186, 1267-1282)

W okresie objętym kontrolą pozostawiono bez rozpoznania łącznie 39 wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów (19 w 2015 r. i 20 w 2016 r.). W przypadku 31 wniosków (w tym: ośmiu w 2015 r., 22 w 2016 r. i jednego w 2017 r.) umorzono postępowanie w sprawie wydania zezwolenia. W przypadku trzech objętych badaniem szczegółowym decyzji przyczyną umorzenia postępowania było objęcie wnioskiem drzew i krzewów, które nie wymagały uzyskania zezwolenia¹³, a w przypadku czwartej decyzji objętej badaniem – wycofanie wniosku przez stronę.

(dowód: akta kontroli str. 1164-1186, 1267-1282)

¹⁰ Według decyzji zezwalających na usunięcie drzew i krzewów, wydanych na podstawie wniosków złożonych w latach 2015–2018 (do 15 maja).

¹¹ Do 15 maja w 2018 r. nie wydano decyzji dotyczących usuwania krzewów.

¹² Decyzja nr 346/2015 z dnia 15 września 2015 r., decyzja nr 310/2016 z dnia 25 sierpnia 2016 r., decyzja nr 44/2017 z dnia 25 sierpnia 2017 r., decyzja nr 31/2018 z dnia 12 czerwca 2018 r.

¹³ Drzew i krzewów owocowych; drzew i krzewów, których wiek nie przekraczał 10 lat oraz drzew usuwanych przez osoby fizyczne na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej (po wejściu w życie zmiany przepisów uop z dnia 1 stycznia 2017 r.).

W latach 2015–2018 (do dnia 15 maja) Burmistrz Radzimina naliczył opłaty za usunięcie drzew i krzewów w 49 zezwoleniach w łącznej kwocie 5.394,4 tys. zł, przy czym zapłata 3.710,5 tys. zł została odroczone w związku z nałożeniem w 26 decyzjach obowiązku przesadzenia drzew i krzewów lub dokonania nasadzeń zastępczych¹⁴. Pozostała kwota 1.683,9 tys. zł została wpłacona zgodnie z warunkami wydanych zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów.

W 902 zezwoleniach odstąpiono od naliczenia opłaty za usunięcie drzew i krzewów, najczęściej podając jako przyczynę zły stan drzew, powodujący zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia.

(dowód: akta kontroli str. 1154, 1267-1282, 1304a, 1659-1662)

W okresie objętym kontrolą Burmistrz Radzimina wydał 61 zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów, w których – w ramach kompensacji przyrodniczej – zobowiązał do nasadzenia 1.035 drzew, przesadzenia 20 drzew i nasadzenia 28,0 m² krzewów. Drzewa przewidziane do nasadzenia i przesadzenia stanowiły łącznie 12,4% drzew przeznaczonych do usunięcia¹⁵, powierzchnia krzewów przewidzianych do nasadzenia stanowiła 32,3% powierzchni krzewów przeznaczonych do usunięcia¹⁶.

W przypadku 864 zezwoleń (90,9% ogółu zezwoleń) na usunięcie 6.753 drzew (79,2% drzew, na których usunięcie wydano zezwolenie) i 54,7 m² krzewów (63,1% krzewów, na których usunięcie wydano zezwolenie) Burmistrz Radzimina odstąpił od naliczenia opłaty i nie nałożył obowiązku dokonania kompensacji przyrodniczej.

Kierownik Referatu Środowiska i Gospodarki Odpadami Urzędu Miasta i Gminy Radzimin wyjaśniła m.in.: „W Urzędzie przyjęto taki sposób postępowania, ponieważ z wieloletniej praktyki wynika, że wnioskodawcy często zastępują przewidziane do usunięcia drzewa nowymi nasadzeniami. Często już w momencie złożenia wniosku o wydanie zgody na usunięcie drzew takie nasadzenia już zostały dokonane, dlatego też nie nakładamy takiego obowiązku w wydawanych decyzjach.”

(dowód: akta kontroli str. 1267-1282, 1605-1606)

Badanie szczegółowe dokumentacji 14 wybranych zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów¹⁷, wydanych w okresie objętym kontrolą wykazało, że zezwolenia wydano zgodnie z właściwością rzeczową i miejscową, na podstawie kompletnych wniosków.

Wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów we wszystkich poddanych analizie postępowaniach poprzedzone było przeprowadzeniem oględzin. Oględziny każdorazowo zostały udokumentowane protokołami, w których zawierano informacje potwierdzające dokonanie w toku oględzin weryfikacji danych zawartych we wniosku o wydanie zezwolenia, zamieszczano informacje dotyczące występowania w obrębie zadrzewień gatunków chronionych oraz informacje potwierdzające wystąpienie przesłanek do odstąpienia od naliczania opłaty. Każdorazowo w toku oględzin wykonano zdjęcia dokumentujące ustalenia.

W przypadku trzech z 14 badanych postępowań dotyczących usunięcia drzew i krzewów z terenów znajdujących się w pasach dróg powiatowych, organ dokonał wymaganych przepisami uoop uzgodnień z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Warszawie.

W poddanych analizie postępowaniach nie brano pod uwagę innych wariantów realizacji inwestycji, w celu zachowania jak największej liczby drzew i krzewów.

Trzydzieści spośród 14 objętych badaniem decyzji zawierało wszystkie wymagane prawem elementy, a określone w nich warunki były zgodne z obowiązującymi przepisami. W jednej decyzji nie podano pełnej nazwy gatunkowej drzewa, na którego usunięcie wydano zezwolenie.

¹⁴ 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.

¹⁵ Drzew przewidzianych do usunięcia na podstawie wszystkich wydanych w tym okresie decyzji – tj. 8.521 drzew.

¹⁶ Krzewów przewidzianych do usunięcia na podstawie wszystkich wydanych w tym okresie decyzji – tj. 86,7m² krzewów.

¹⁷ Wybrano następujące decyzje: ŚGO.6131.383.2015.WK.1121, ŚGO.6131.328.2015.WK.966, ŚGO.6131.424.2015.WK.1440, ŚGO.6131.386.2015.WK.1180, ŚGO.613.328.2015.WK.966, ŚGO.6131.13.2016.ES, ŚGO.6131.2.99.2016.AP, ŚGO.6131.176.2.2016.ECH, ŚGO.6131.426.2016.AP, ŚGO.6131.121.2017.ES, ŚGO.6131.13.2017.ES, ŚGO.6131.140.2017.ES, ŚGO.6131.17.2017.ES, ŚGO.6131.69.2018.AP.

W poddanych analizie postępowaniach nie stwierdzono przypadków udzielenia zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów, dla których brak było takiego wymogu.

Objęte badaniem postępowania w sprawie wydania zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów prowadzone były w terminach, określonych w przepisach ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁸ (dalej: „ustawa Kpa”).

Burmistrz Radzymina prawidłowo naliczył opłaty za usunięcie drzew i krzewów (opłaty naliczono w trzech z 14 decyzji objętych badaniem na łączną kwotę 1.718,5 tys. zł.¹⁹).

(dowód: akta kontroli str. 1112-1133, 1149-1151, 1176-1151, 1666)

W 15 objętych badaniem zezwoleniach²⁰, w których odstąpiono od naliczania opłat, decyzja organu w tym zakresie uzasadniona była zarówno pod względem merytorycznym, jak i prawnym. Przyczyną odstąpienia od naliczenia opłaty był zły stan objętych zezwoleniem drzew oraz stanowiące przez te drzewa zagrożenie bezpieczeństwa ludzi oraz mienia. Przyczyny odstąpienia od opłaty potwierdzane były każdorazowo w trakcie prowadzonych oględzin i stosownie udokumentowane w protokołach.

(dowód: akta kontroli str. 146-166, 217-226, 1117-1133, 1172-1173)

W okresie objętym kontrolą informacje o wnioskach i zezwoleniach dotyczących usunięcia drzew i krzewów (w tym dotyczące 14 spraw poddanych analizie) nie były w UMiG Radzymin na bieżąco wprowadzane do publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie.

(dowód: akta kontroli str. 1288-1290, 1292-1304)

2.2. Kontrola realizacji warunków wynikających z prowadzonych postępowań

Burmistrz Radzymina monitorował przestrzeganie przez adresatów decyzji terminu wniesienia opłat za usunięcie drzew i krzewów. W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono braku lub nieterminowego uiszczenia opłat za usunięcie drzew i krzewów.

(dowód: akta kontroli str. 1267-1282)

W Urzędzie nie prowadzono monitoringu przestrzegania przez adresatów decyzji terminów usunięcia drzew i krzewów. W Referacie Środowiska i Gospodarki Odpadami UMiG Radzymin prowadzono rejestr wydawanych decyzji²¹, w tym zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów. W rejestrze tym nie odnotowywano jednak terminów planowanego i faktycznego usunięcia drzew i krzewów. W wydawanych zezwoleniach nie nakładano obowiązku informowania o usunięciu drzew i krzewów.

(dowód: akta kontroli str. 1189-1251, 1283-1285)

W Referacie Środowiska i Gospodarki Odpadami UMiG Radzymin monitorowano wykonanie przez podmioty, na rzecz których wydano decyzje nakładające obowiązek dokonania nasadzeń lub przesadzeń drzew lub krzewów, realizację tego obowiązku. Zgodnie z warunkami nałożonymi w wydawanych decyzjach, podmioty, na rzecz których wydano zezwolenia, zobligowane były do złożenia w Urzędzie Miasta i Gminy Radzymin informacji o dokonanych nasadzeniach. Pracownik odpowiedzialny za monitorowanie terminów wykonania nasadzeń zastępczych prowadził roboczy rejestr decyzji wraz z terminami wykonania nasadzeń. Informacje o dokonanych nasadzeniach drzew lub krzewów były odnotowywane w dokumentacji poszczególnych decyzji, gromadzonej w Referacie Środowiska i Gospodarki

¹⁸ Dz.U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.

¹⁹ Opłata w wysokości 1.276,5 tys. zł nałożona w decyzji nr 426/2015 z dnia 26.10.2015 r., opłata w wysokości 29,6 tys. zł nałożona w decyzji nr 453/2015 z dnia 9.11.2015 r. i opłata w wysokości 412,4 tys. zł nałożona w decyzji nr 452/2015 z dnia 9.11.2015 r.

²⁰ W tym 11 objętych badaniem szczegółowym, o którym mowa powyżej oraz czterech dodatkowych decyzji (nr: 452/2015 z dnia 9 listopada 2015 r. - usunięcie jednego drzewa (świerk serbski); nr 322/2016 z dnia 1 września 2016 r. zezwolono na usunięcie trzech drzew (sosny zwyczajne), nr 73/2017 z dnia 8 listopada 2017 r. zezwolono na usunięcie drzew rosnących w pasie drogowym (cztery lipy drobnolistne i pięć topoli kanadyjskich) i nr 24/2018 z dnia 7 maja 2018 r. - zezwolono na usunięcie drzew rosnących w pasie drogowym (dwie lipy drobnolistne, jedna robinia akacjowa i jeden jałowiec pospolity)).

²¹ W zakresie właściwości referatu.

Odpadami (informacje takie znajdowały się w aktach spraw poddanych szczegółowemu badaniu – w przypadku zezwoleń, w których nałożono obowiązek dokonania nasadzeń). Ponadto, decyzje w których nakazano nasadzenia lub przesadzenia drzew i krzewów przekazywane były do archiwum dopiero po stwierdzeniu ich wykonania i umorzenia nałożonej w nich opłaty.

Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Burmistrza Radzimina (złożonymi z upoważnienia Burmistrza) w latach 2015–2018 (do dnia 15 maja) przeprowadzono 14 kontroli wykonania nasadzeń lub przesadzeń drzew lub krzewów, jednakże nie zostały one udokumentowane stosownymi protokołami.

(dowód: akta kontroli str. 194, 1252, 1283-1290)

W przypadku żadnego z objętych badaniem szczegółowym zezwoleń, wydanych w latach 2015–2018 (do dnia 15 maja), nie minęły trzy lata od określonego w nich terminu dokonania nasadzeń zastępczych bądź przesadzeń drzew lub krzewów.

Badanie szczegółowe jednej sprawy²², w przypadku której w okresie objętym kontrolą minęły trzy lata od nałożonego w zezwoleniu terminu dokonania nasadzeń, wykazało prawidłowe działanie Burmistrza Radzimina w zakresie kontroli żywotności nasadzonych drzew. W decyzji organu²³ zezwolono na usunięcie drzew, ustalając opłatę w kwocie 46,5 tys. zł oraz odraczając termin jej uiszczenia na okres trzech lat od określonego w zezwoleniu terminu wykonania nasadzeń zastępczych (tj. do dnia 30 października 2017 r.). Następnie przeprowadzono oględziny, w trakcie których stwierdzono zachowanie żywotności nasadzonych drzew, a w dniu 28 listopada 2017 r. wydano decyzję o umorzeniu w całości opłaty za usunięcie drzew.

(dowód: akta kontroli str. 1155-1163)

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. W UMiG Radzimin kontrolowano spełnianie przez adresatów decyzji powyższego wymogu. Kierownik Referatu Środowiska i Gospodarki Odpadami wyjaśniła, że: „w przypadku, gdy wnioskodawca posiada pozwolenie na budowę lub rozbiórkę, jest ono składane razem z wnioskiem. W pozostałych przypadkach w UMiG funkcjonuje praktyka pozyskiwania kserokopii decyzji z Wydziału Budownictwa Starostwa Powiatowego w Wołominie (filia wydziału w Radzyminie).”.

W 14 objętych badaniem sprawach jedynie w jednym przypadku konieczność usunięcia drzew związana była z realizacją działań inwestycyjnych. W wydanym zezwoleniu organ uzależnił zgodę na usunięcie drzew od uzyskania pozwolenia na budowę²⁴. W dokumentacji ww. sprawy znajdowało się pozwolenie na budowę, uzyskane przez adresata decyzji na teren działki objętej ww. zezwoleniem.

(dowód: akta kontroli str. 176-193, 1281-1282)

2.3 Przyjmowanie zgłoszeń dotyczących usuwania drzew i krzewów

Nowelizacją przepisów uoop z dniem 1 stycznia 2017 r. zniesiono obowiązek uzyskania przez osoby fizyczne zezwoleń na usunięcie drzew na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej²⁵. Kolejną zmianą przepisów, wprowadzoną w dniu 17 czerwca 2017 r., nałożono na osoby fizyczne, zamierzające usunąć drzewa na cele niezwiązane z prowadzoną działalnością gospodarczą obowiązek zgłoszenia takiego zamiaru²⁶.

²² Związanej z kontrolą realizacji warunków decyzji Burmistrza Radzimina nr 184/2014 z dnia 6 czerwca 2014 r.

²³ Nr 184/2014 z dnia 6 czerwca 2014 r.

²⁴ Dotyczyło to decyzji nr 40/2017, w której zamieszczono zapis: „zgodnie z art. 83d ust. 5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 2134 ze zm.) usunięcie drzew może zostać wykonane pod warunkiem uzyskania pozwolenia na budowę.”.

²⁵ Wprowadzoną art. 1 ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach (Dz. U. z 2016 r. poz. 2249).

²⁶ W przypadku, gdy przeznaczone do usunięcia drzewa spełniały określone kryteria wielkościowe.

Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Burmistrza Radzimina, w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 16 czerwca 2017 r. jednostka kontrolowana wskutek braku odpowiednich narzędzi prawnych umożliwiających zobligowanie mieszkańców do informowania urzędu o planowanym zamiarze usunięcia drzew lub krzewów, nie uzyskiwała informacji dotyczących usuwania drzew na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej z nieruchomości należących do osób fizycznych oraz nie podejmowała prób oszacowania liczby drzew i krzewów usuniętych we wskazanym okresie.

(dowód: akta kontroli str. 1057-1062, 1605-1606)

W okresie od 17 czerwca 2017 do 15 maja 2018 do Urzędu Miasta i Gminy Radzimin wpłynęły 272 zgłoszenia o zamiarze usunięcia łącznie 2201 drzew.

(dowód: akta kontroli 1063-1070)

Burmistrz Radzimina wniósł sprzeciw do jednego zgłoszenia zamiaru usunięcia drzew, z powodu nieuzupełnienia zgłoszenia mimo wezwania. W zgłoszeniu tym nie podano liczby drzew przewidzianych do usunięcia, nie zawierało ono także rysunku lub mapy określającej usytuowanie drzewa/drzew na nieruchomości. Pozostałe zgłoszenia przyjęte zostały przez organ bez sprzeciwu.

(dowód: akta kontroli str. 56-127)

W przypadku każdego z 10 zgłoszeń, wybranych do badania szczegółowego, przeprowadzono oględziny w wymaganym prawem terminie. Wyniki oględzin zostały udokumentowane w protokołach, w których wskazano m.in. liczbę oraz gatunki i obwody pni drzew przewidzianych do usunięcia na wysokości 5 cm. Każdorazowo w toku oględzin wykonano zdjęcia dokumentujące ustalenia oględzin.

W protokołach sporządzanych w wyniku oględzin nie zawierano informacji czy drzewa spełniają kryteria określone dla pomników przyrody. Zastępca Burmistrza Radzimina wyjaśnił m.in.: „*Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (...) nie określa, jakie informacje powinien zawierać protokół z oględzin. Organ stoi zatem na stanowisku, iż powinien on przede wszystkim zawierać wskazane ustawą ustalenia z przeprowadzonych oględzin, tzn. nazwę gatunku drzewa oraz obwód pnia ustalonego na wysokości 5 cm.*”.

W żadnym z objętych badaniem protokołów oględzin drzew przewidzianych do usunięcia na podstawie zgłoszeń nie podawano obwodu drzew na wysokości 130 cm.

Nie stwierdzono przypadków niewniesienia przez Burmistrza sprzeciwu do zgłoszenia o zamiarze usunięcia drzew mimo ustawowego wymogu.

(dowód: akta kontroli str. 56-127, 1057-1062)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W UMiG Radzimin nie monitorowano przestrzegania przez adresatów decyzji terminów usunięcia drzew i krzewów. W Referacie Środowiska i Gospodarki Odpadami Urzędu prowadzono rejestr wydawanych decyzji (w zakresie właściwości referatu), w tym zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów. W rejestrze tym nie odnotowywano jednak terminu wskazanego w decyzji i faktycznej daty usunięcia drzew i krzewów. W związku z tym nie było możliwości monitorowania realizacji decyzji w zakresie terminu wycinki drzew i krzewów. Sprawdzanie legalności i terminowości usuwania drzew i krzewów odbywało się wyłącznie w trakcie kontroli o charakterze interwencyjnym, w przypadku uzyskania od obywateli informacji o wycinaniu drzew.

Nieprzewodzenie 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 zadrzewień. Do kontroli stosuje się odpowiednio art. 379 i art. 380 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska²⁷.

(dowód: akta kontroli str. 1189-1251, 1283-1285)

Naczelnik Referatu Środowiska i Gospodarki Odpadami Urzędu Miasta i Gminy Radzymin, wyjaśniła: „W UMiG nie wprowadzono monitoringu i nie monitorowano wykonania decyzji w zakresie terminu wycięcia drzew. Jedynie w przypadku otrzymania zgłoszeń (od mieszkańców/obywateli) kontrolowano legalność prowadzonej wycinki. Natomiast nie monitorowano, czy i kiedy wykonano poszczególne decyzje. W związku z powyższym brak jest możliwości podania, ile z drzew i krzewów przewidzianych wg decyzji do usunięcia zostało faktycznie usuniętych w okresie 2015 – 2018.”

(dowód: akta kontroli str. 1288-1290)

2. Nie sporządzono protokołów z 14 kontroli wykonania nasadzeń zastępczych bądź przesadzeń drzew lub krzewów, przeprowadzonych w latach 2015–2018 (do dnia 15 maja), co było niezgodne z art. 380 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska²⁸ (zwanej dalej „ustawą POŚ”), w związku z art. 83f ust. 20 uoop.

Kierownik Referatu Środowiska i Gospodarki Odpadami UMiG Radzymin wyjaśniła, że „(...) Protokoły były sporządzane jedynie w przypadku przeprowadzania postępowania dotyczącego umorzenia nałożonych opłat po upływie terminu określonego w zezwoleniu (trzy lata). W trakcie tych kontroli sprawdzano wykonanie warunków określonych w decyzji oraz żywotności drzew i krzewów.”

(dowód: akta kontroli str. 1283-1284, 1288-1290)

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

(dowód: akta kontroli str. 1288-1290, 1292-1304)

Zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 24 lit f oraz art. 22 i 23 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²⁹ wykaz taki powinien być prowadzony w formie elektronicznej i zamieszczony w BIP.

Naczelnik Referatu Środowiska i Gospodarki Odpadami UMiG Radzymin wyjaśniła: „Zakładano publikację tych informacji na Ekoportalu, jednak ze względu na problemy techniczne dane z roku 2017 zostały tam umieszczone w czerwcu 2018 r. (dane za lata 2015–2016 i 2018 nie zostały umieszczone na Ekoportalu). Informacje o wnioskach i decyzjach (wszystkich wydanych) z lat 2015–2018 r. zostały zamieszczone na stronach BIP UMiG Radzymin w trakcie trwania niniejszej kontroli NIK.”

(dowód: akta kontroli str. 1288-1290)

4. We wszystkich 10 objętych badaniem szczegółowym protokołach oględzin drzew, przewidzianych do usunięcia na podstawie zgłoszeń zamiaru usunięcia drzew na cele niezwiązane z prowadzoną działalnością gospodarczą, nie podawano obwodu drzew na wysokości 130 cm.

(dowód: akta kontroli str. 56-127)

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 ww. 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

²⁷ Przepis obowiązujący od 17 czerwca 2017 r. Do dnia 16 czerwca 2017 r. zastosowanie miał art. 379 ust. 1 ustawy POŚ.

²⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.

²⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1405, ze zm.

gospodarczej i będzie realizowana na części nieruchomości, na której rosły usunięte drzewa, organ gminy nakłada na właściciela nieruchomości obowiązek uiszczenia opłaty za usunięcie drzew. Mając na względzie, że do obliczenia opłaty za usunięcie drzew niezbędne są informacje dotyczące obwodu pnia drzew na wysokości 130 cm (art. 85 ust. 1 uoop), organ powinien ustalić powyższe dane podczas prowadzonych oględzin.

Zastępca Burmistrza Radzymina wyjaśnił: „W protokołach oględzin drzew będących przedmiotem zgłoszenia na podstawie art. 83f ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (...) podawano dane wymagane art. 83f ust. 6 tj. gatunku drzewa oraz obwodu pnia mierzonego na wys. 5 cm. W przypadku gdy zachodziłoby prawdopodobieństwo, że drzewo może spełniać kryteria, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 4 grudnia 2017 r. w sprawie kryteriów uznawania tworów przyrody żywej i nieożywionej za pomniki przyrody (Dz. U. poz. 2300) wówczas odnotowany byłby obwód pnia mierzonego na wysokości 130 cm. Mając jednak na uwadze zapisy art. 83f ust. 1, które wprowadzają obowiązek nałożenia opłaty za usunięcie drzewa, w przypadku kiedy w ciągu 5 lat od dokonania oględzin wystąpiono o wydanie decyzji o pozwolenie na budowę, a budowa związana jest z prowadzeniem działalności gospodarczej, od niedawna w protokołach odnotowywane są również obwody drzew mierzone na wysokości 130 cm (...). W ocenie Organu przepisy w tej materii winny być ujednolicone i wskazywać obwód mierzony na wysokości 5 cm jako obwód na podstawie którego naliczana jest opłata. Ułatwiłoby to również naliczanie opłaty w przypadku, kiedy zostało usunięte drzewo i podczas oględzin nie było już kłody.”

(dowód: akta kontroli str. 1187-1188, 1283-1285)

5. W jednym z 14 zezwoleń objętych badaniem szczegółowym³⁰ nie podano pełnej nazwy gatunku drzewa przeznaczonego do usunięcia, co stanowiło naruszenie art. 83d ust. 1 pkt 3 uoop.

Zastępca Burmistrza Radzymina wyjaśnił: „Organ uchybił wymóg wskazania nazwy gatunkowej drzew w wydanej decyzji, jednakże dokumentacja zgromadzona w prowadzonym postępowaniu administracyjnym pozwala jednoznacznie stwierdzić, że drzewa objęte zezwoleniem to topole, osiki i brzozy brodawkowate. Ponadto na uwagę zasługuje fakt, że na podstawie art. 86 ust. 1 pkt 2 i 4 wnioskodawca został zwolniony z opłat za usunięcie przedmiotowych drzew. Wskazanie nazwy gatunkowej miałoby bardzo istotny wpływ przy wydawaniu decyzji, w której opłata za usunięcie drzew zostałaby naliczona.”

(dowód: akta kontroli str. 1057-1062, 1666)

6. W Urzędzie Miasta i Gminy Radzymin 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. 83 f ust. 1 pkt 3a oraz ust. 4 uoop zwolnienie z obowiązku uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów, przy jednoczesnym obowiązku dokonania zgłoszenia zamiaru usunięcia drzewa, dotyczy terenów należących do osób fizycznych na cele niezwiązane z prowadzoną działalnością gospodarczą. Z kolei zgodnie z art. 83f ust. 17 uoop jeżeli w terminie 5 lat od dokonania oględzin wystąpiono o wydanie decyzji o pozwolenie na budowę na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, a budowa ta ma związek z prowadzeniem działalności gospodarczej i będzie realizowana na części nieruchomości, na której rosło usunięte drzewo, wójt/burmistrz/prezydent miasta uwzględniając dane ustalone na podstawie oględzin, nakłada na właściciela nieruchomości, w drodze decyzji administracyjnej, obowiązek uiszczenia opłaty za usunięcie drzewa.

(dowód: akta kontroli str. 1187-1188 i 1283-1285)

³⁰ Decyzja znak ŚGO.6131.383.2015.WK.1121 (nr 380/2015) z dnia 2.10.2015 r.

Zastępca Burmistrza Radzimina wyjaśnił m.in.: „Procedura nie została wprowadzona. Analizowane są narzędzia do weryfikacji zgłoszeń usuwania drzew na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej. W tym celu planowane jest wykorzystanie informacji ze Starostwa Powiatowego o prowadzonych budowach budynków usługowych i produkcyjnych. Planowane jest też stworzenie rejestru zgłoszeń drzew, na gruntach niezabudowanych, dla których miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego dopuszczają prowadzenie działalności gospodarczej.(...)”. „Niewdrożenie w Urzędzie Miasta i Gminy Radzimin procedury umożliwiającej zidentyfikowanie zmiany sposobu wykorzystania terenu, z którego osoby fizyczne usunęły drzewa na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej wynika m.in. z braku jednoznacznych wskazań w przepisach. (...)”

(dowód: akta kontroli str. 1057-1062, 1187-1188 i 1283-1285)

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK zaniechanie monitorowania zmiany sposobu wykorzystania terenu, z którego osoby fizyczne usunęły drzewa na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej, uniemożliwia wywiązanie się przez Burmistrza Radzimina z nałożonego art. 83f ust. 17 i 18 uoop obowiązku nałożenia opłaty w przypadku dokonania zmiany sposobu wykorzystania terenu.

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

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

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą do Urzędu Miasta i Gminy Radzimin wpłynęło łącznie osiem skarg/informacji o nielegalnym usunięciu drzew oraz o uszkodzeniu/zniszczeniu drzew na terenach innych niż nieruchomości gminne, z tego: cztery zgłoszenia w 2015 r., po jednym w 2016 r. i 2017 r. oraz dwa w 2018 r. (do 15 maja).

W przypadku wszystkich ww. spraw pracownicy Urzędu Miasta i Gminy Radzimin podjęli działania w celu potwierdzenia bądź wykluczenia prawdziwości powziętych informacji, każdorazowo przeprowadzając oględziny miejsc objętych zgłoszeniem oraz dokumentując ich wyniki w protokołach. Oględziny oraz inne dodatkowe czynności wyjaśniające podjęte zostały w czasie krótszym niż jeden miesiąc od dnia otrzymania informacji o możliwości nielegalnego usunięcia drzew.

Nielegalne usunięcie drzew stwierdzono w przypadku sześciu z ośmiu otrzymanych zgłoszeń. W związku z dokonanyimi ustaleniami Burmistrz Radzimina w 2016 r. wydał dwie decyzje dotyczące wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej za nielegalne usunięcie drzew na łączną kwotę 45,4 tys. zł³¹. Wysokość kar wymierzonych tymi decyzjami została wyliczona w sposób prawidłowy.

W dwóch sprawach z 2015 r. postępowanie umorzono na skutek zmiany przepisów uoop, określających zasady wymierzania kar. Dwa postępowania prowadzone 2018 r., wg stanu na 15 maja 2018 r., były w toku.

W przypadku jednej z dwóch wydanych w okresie objętym kontrolą decyzji dotyczących wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej za nielegalne usunięcie drzew³², wniesiono odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego³³. SKO decyzją z dnia 10 stycznia 2017 r. postanowiło uchylić w całości zaskarżoną decyzję i umorzyć postępowanie organu I instancji³⁴. Natomiast administracyjna kara pieniężna w kwocie 5,8 tys. zł została, decyzją

³¹ Decyzje znak:ŚGO.6132.1.2016.ES z dnia 17.11.2016 r. i ŚGO.6132.4.2015.Ch z dnia 20.04.2016 r. (nr 43/2016).

³² W kwocie 39,6 tys. zł.

³³ Dalej: SKO.

³⁴ W uzasadnieniu decyzji SKO wskazano, że powodem uchylenia i umorzenia postępowania było zastosowanie przepisów względniejszych dla sprawcy, które weszły w życie zmianą ustawy o ochronie przyrody po wydaniu przez organ decyzji wymierzającej karę.

Burmistrza Radzimina z 15 grudnia 2016 r., rozłożona na raty. Do dnia 15 maja 2018 r. wpłacono, w terminach wynikających z decyzji o rozłożeniu na raty, kwotę 1,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 243-249, 1051-1057, 1071-1072, 1154)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

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 Miasta i Gminy Radzymin zadania związane ze sporządzaniem wniosków i uzyskaniem zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych w okresie od 1 stycznia do 29 stycznia 2015 r. były przypisane do Referatu Inwestycji i Drogownictwa, w okresie od 30 stycznia 2015 r. do 31 października 2017 r. do Referatu Gospodarki Komunalnej, Mieszaniowej i Utrzymania Dróg, a od 1 listopada 2017 r. do Referatów Budowy i Utrzymania Dróg, Środowiska i Gospodarki Odpadami oraz Inwestycji. Wnioski składali także kierownicy jednostek podległych³⁵.

(dowód: akta kontroli str. 505-533, 640-643)

Na terenie Miasta i Gminy Radzymin realizowano jedną inwestycję pn. „Rozbudowa ul. Gen. Maczka w Radzyminie” objętą decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. W ramach inwestycji nie było konieczności usuwania drzew i krzewów.

(dowód: akta kontroli str. 722- 768)

W latach 2015–2018 (do dnia 15 maja) nie wystąpiły przypadki wymierzenia Gminie Radzymin administracyjnych kar pieniężnych za nielegalne usunięcie, uszkodzenie lub zniszczenie drzew lub krzewów.

(dowód: akta kontroli str. 640-643)

Do Urzędu Miasta i Gminy Radzymin w okresie kontrolowanym nie wpłynęły skargi dotyczące usuwania drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych.

Jedna skarga na działalność Burmistrza Radzimina, dotycząca usuwania drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych³⁶, wpłynęła natomiast do Wojewody Mazowieckiego. W skardze postawiono zarzut, że wycinka drzew z pasa drogowego przy działce, którą dzierżał skarżący nastąpiła samowolnie i bez uzgodnienia z nim. Wnoszący skargę wskazał ponadto, iż doszło do złego rozgraniczenia działek – drzewa, które zostały wycięte powinny przynależeć do działki dzierżawionej przez skarżącego.

W dniu 30 października 2017 r. Uchwałą nr 487/XLIII/2017 Rada Miejska w Radzyminie uznała ww. skargę za bezzasadną. W dniu 27 listopada 2017 r. skarżący wystosował wezwanie do usunięcia naruszenia prawa wywołanego ww. uchwałą. W dniu 28 stycznia 2018 r. uchwałą nr 534/XLVI/2018 Rada Miejska w Radzyminie uznała za bezzasadną ponowną skargę

³⁵ Prezes RKS „Mazur” Radzymin, Dyrektor Biblioteki Publicznej Miasta i Gminy Radzymin, Dyrektor Centrum Medycznego im. Bitwy Warszawskiej 1920 r.

³⁶ Dotycząca wycinki drzew gatunku robinia akacjowa, która miała miejsce 19 kwietnia 2017 r.

Skarżącego w zakresie działalności Burmistrza Radzimina w sprawie wycinki drzew gatunku robinia akacja. W uzasadnieniu do Uchwały Rada Miejska podała, iż wycinka nastąpiła zgodnie z obowiązującą ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Burmistrz Radzimina zlecił wykonanie usług geodezyjnych m.in. w sprawie ustalenia granic drogi gminnej dz. ewid. nr 31. Komisja rewizyjna, działająca w imieniu Rady Miejskiej w Radzyminie przeprowadziła postępowanie wyjaśniające, z którego wynika, że wycinka drzew nastąpiła zgodnie z prawem oraz bez ingerencji w grunty sąsiednie, w tym działkę skarżącego.

(dowód: akta kontroli str. 251-275)

Na podstawie dokumentacji pięciu wybranych zadań inwestycyjnych zrealizowanych przez Gminę w okresie lat 2015–2018 (do dnia 15 maja) ustalono, że w trakcie ich realizacji nie usuwano drzew i krzewów bez wymaganego zezwolenia.

(dowód: akta kontroli str. 732-905)

W okresie objętym kontrolą jednostki organizacyjne Gminy złożyły łącznie 100 wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie 763 szt. drzew i 10m² krzewów z terenów nieruchomości gminnych, z tego: 26 wniosków w 2015 roku, 37 w 2016 roku, 33 w 2017 roku oraz 4 w 2018 roku (do dnia 15 maja).

W 2015 roku wnioskami objęto 86 drzew, w 2016 roku – 490 drzew i 7 m² krzewów, w 2017 r. – 173 drzewa i 3 m² krzewów oraz w 2018 roku (do 15 maja) – 14 drzew³⁷.

(dowód: akta kontroli str. 700-719)

Spośród 100 wniosków 99 zostało złożonych do Starosty Wołomińskiego, zgodnie z właściwością określoną w art. 90 uoop.

Jeden wniosek złożono do Burmistrza Radzimina. Na podstawie ww. wniosku Burmistrz Radzimina wydał decyzję nr 354/2015 z dnia 22 września 2015 r. na usunięcie drzew, rosnących na działkach nr 138 i 139, obręb Wiktorów, na terenie Gminy Radzymin³⁸.

(dowód: akta kontroli str. 331, 700-719)

Badanie szczegółowe 14 postępowań³⁹ o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych, wykazało, że pięć (tj. 35,7 %) wniosków skierowanych do Starosty Wołomińskiego przez Burmistrza Radzimina wymagało uzupełnienia. Uzupełnienia dotyczyły: w czterech przypadkach planu nasadzeń zastępczych, w jednym przypadku oświadczenia o posiadanym tytule prawnym do władania nieruchomością oraz mapy lub projektu budowlanego, określającego m.in. usytuowanie drzew w stosunku do granic nieruchomości i obiektów. Burmistrz dokonywał stosownych uzupełnień w wyznaczonym przez Starostę Wołomińskiego terminie.

(dowód: akta kontroli str. 382-504)

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

Na podstawie 100 wniosków złożonych w latach 2015–2018 (do dnia 15 maja) przez Burmistrza Radzimina, udzielono 88 zezwoleń na usunięcie 593 drzew oraz 10 m² krzewów, nakazując

³⁷ W 2015 r. i 2018 r. nie złożono wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie krzewów z terenów nieruchomości gminnych.

³⁸ W uzasadnieniu decyzji jako przyczynę usunięcia drzew wskazano zły stan zachowania drzew, uschnięcie niektórych drzew oraz konieczność wymiany nasadzeń. Gmina jako posiadacz nieruchomości uzyskała zgodę na usunięcie przedmiotowych drzew od właściciela gruntu – Starostwa Powiatowego w Wołominie. W decyzji podano, iż stosownie do art. 83a ust. 1 uoop burmistrz jest właściwy do wydania zezwolenia na usunięcie przedmiotowych drzew. W zezwoleniu zawarto także pouczenie, iż Stronom przysługuje prawo wniesienia odwołania do SKO w Warszawie za pośrednictwem Burmistrza Radzimina w terminie 14 dni od daty otrzymania decyzji.

³⁹ Były to postępowania zakończone decyzjami nr: 626/16 z dnia 27.10.2015 r., 388/15 z dnia 3.07.2015 r., 382/15 z dnia 29.06.2015 r., 260/15 z dnia 14.04.2015 r., 240/15 z dnia 4.04.2015 r., 293/16 z dnia 11.04.2016 r., 781/16 z dnia 18.10.2016 r., 517/16 z dnia 7.07.2016 r., 33/16 z dnia 19.01.2016 r., 142/17 z dnia 27.02.2017 r., 895/17 z dnia 23.10.2017 r., 1113/17 z dnia 29.12.2017 r., 917/17 z dnia 2.11.2017 r., 106/18 z dnia 30.01.2018 r.

jednocześnie w 30 decyzjach dokonanie nasadzeń zastępczych 657 drzew (tj. 110,8% drzew, dla których uzyskano zezwolenie na ich usunięcie) oraz przesadzeń ośmiu drzew.

W dwóch decyzjach Starosta Wołomiński odmówił wydania zezwolenia na usunięcie ośmiu drzew⁴⁰. W ocenie Starosty objęte wnioskami drzewa (odmiennie od stanowiska Urzędu) rokowały szanse przeżycia. Pozostawiono bez rozpatrzenia pięć spraw, umorzono dwa postępowania, w toku były trzy postępowania.

(dowód: akta kontroli str.700-719)

Łączna wartość nałożonych na Gminę Radzymin opłat za usunięcie drzew i krzewów wyniosła 7.286,4 tys. zł. (w 23 decyzjach), z tego kwota 7.241,0 tys. zł (w 22 decyzjach)⁴¹ odroczone została w związku z nałożeniem w zezwoleniach obowiązku dokonania nasadzeń zastępczych. Pozostała kwota tj. 45,4 tys. zł, wynikająca z decyzji nr 240/15 z dnia 1 kwietnia 2015 r., została uregulowana terminowo i w wysokości określonej w decyzji.

W latach 2015–2018 (do dnia 15 maja) nie wystąpiły przypadki nieuiszczenia lub nieterminowego uiszczenia przez Gminę opłaty, skutkujące koniecznością zapłaty odsetek.

W 65 decyzjach zezwalających na usunięcie drzew i krzewów nie naliczono opłat za ich usunięcie, uznając iż stanowią one zagrożenie bezpieczeństwa ludzi i mienia, nie rokuje szans na przeżycie (np. drzewa uschnięte itp.), tj. że spełnione zostały przesłanki, o których mowa w art. 86 ust. 1 pkt 4 i 10 uoop.

(dowód: akta kontroli str. 700-719, 640- 643)

Analiza dokumentacji 14 spraw wybranych do badania szczegółowego wykazała, że wymagane nasadzenia Gmina wykonała w terminach określonych w decyzjach, a także z zachowaniem wskazanych w zezwoleniach miejsc nasadzeń, ilości i gatunków oraz wymiarów drzew.

Przeprowadzone przez NIK oględziny nasadzeń 23 drzew, których obowiązek dokonania nałożono w dwóch decyzjach wydanych przez Starostę Wołomińskiego⁴², potwierdziły wywiązanie się Gminy z określonych w zezwoleniach warunków dotyczących nasadzeń. Nasadzone drzewa objęte zostały właściwą pielęgnacją.

(dowód: akta kontroli str. 387-400, 600-609, 956-958, 969-970, 700-719, 1569-1570)

W 19 zezwoleniach Starosta Wołomiński nałożył na Gminę obowiązek poinformowania o dokonaniu nasadzeń zastępczych. Burmistrz przekazał pisemne informacje o wykonaniu nasadzeń zgodnie z warunkami nałożonymi w dwóch decyzjach, a w czterech przypadkach sporządzono informację o telefonicznym powiadomieniu Starosty.

(dowód: akta kontroli str. 640-642, 1555-1567)

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

Burmistrz Radzymina przekazał sprawozdania statystyczne SG-01 (leśnictwo i ochrona środowiska) za lata 2015–2017 do Głównego Urzędu Statystycznego, w terminach wynikających z rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2015⁴³, 2016⁴⁴ i 2017⁴⁵.

dowód: akta kontroli str. 277-300)

Nierzetelnie sporządzano roczne sprawozdania statystyczne SG-01 w zakresie ubytków drzew i dokonanych nasadzeń. W Referacie Środowiska i Gospodarki Odpadami Urzędu Miasta i Gminy Radzymin, do zadań którego należało prowadzenie sprawozdawczości i statystyki

⁴⁰ Ponadto, Starosta odmówił wydania zezwolenia na usunięcie czterech drzew w dwóch decyzjach, w których jednocześnie wyraził zgodę na usunięcie innych drzew objętych wnioskiem.

⁴¹ 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.

⁴² Decyzja nr 781/16 z dnia 18 października 2016 r. dotycząca nasadzenia 20 drzew i decyzja nr 626/15 z 27 października 2015 r. dotycząca nasadzenia trzech drzew.

⁴³ Dz.U. z 2015 r. poz. 561, ze zm.

⁴⁴ Dz.U. z 2016 r. poz. 460, ze zm.

⁴⁵ Dz.U. z 2017 r. poz. 837, ze zm.

w zakresie ochrony środowiska w tym sprawozdań statystycznych SG-01, nie prowadzono rejestru ubytków oraz nasadzeń drzew i krzewów na terenach zieleni.

(dowód: akta kontroli str. 277-300)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Urząd Miasta i Gminy Radzymin nie przekazał Staroście Powiatu Wołomińskiego pisemnych informacji o wykonaniu nasadzeń zastępczych w 17⁴⁶ z 19 przypadków, w których Starosta nałożył taki obowiązek w wydanych zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych.

Burmistrz wyjaśnił, iż „informacje o dokonanych nasadzeniach zastępczych drzew lub krzewów były składane Staroście Wołomińskiemu drogą telefoniczną. W decyzjach nie wskazano sposobu udzielenia tychże informacji, nie było wymogu udzielenia ich na piśmie”.

(dowód: akta kontroli str. 640-643)

Zgodnie z art. 14 Kpa sprawy winny być załatwiane w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego, doręczanego środkami komunikacji elektronicznej. Sprawy mogą być załatwiane ustnie, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub za pomocą innych środków łączności, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. Treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji.

Przekazanie do Starosty Powiatu Wołomińskiego informacji o dokonanych nasadzeniach drogą telefoniczną udokumentowane zostało notatką służbową jedynie w czterech z 17 zbadanych przypadków. W ocenie NIK odstąpienie przez organ od załatwienia sprawy w formie pisemnej nie miało w zbadanych przypadkach uzasadnienia i było działaniem nierzetelnym.

2. Wycinki drzew z terenu nieruchomości gminnych dokonano po dniu 31 grudnia 2017 r., tj. po terminie usunięcia drzew określonym w 12 zezwoleniach⁴⁷, wydanych przez Starostę Wołomińskiego.

Burmistrz wyjaśnił, iż drzewa na usunięcie których otrzymał zgodę ww. decyzjami zostały wycięte w ramach Umowy nr ZP.272.2.19.2018 z dnia 22.01.2018 r. z terminem realizacji do dnia 28 lutego 2018 r. Gmina przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia na wycinkę drzew raz w roku, w IV kwartale (po zakończeniu okresu lęgowego ptaków). W tym okresie pracownik odpowiedzialny za wycinkę drzew był zaangażowany w prace sztabu kryzysowego i ochronę mieszkańców przed podtopieniami, co spowodowało opóźnienie w przygotowaniu postępowania i wycince drzew.

(dowód: akta kontroli str.640-643)

Wyjaśnił również, że: „Brak wystąpienia do Starosty Wołomińskiego, przed upływem terminu określonego w przytoczonych (...) decyzjach, był wynikiem przeoczenia pracownika odpowiedzialnego za wycinkę drzew. Wynikało to poniekąd z tego, że w ciągu całego 2017 roku decyzje wydawane były w różnych okresach (w decyzjach wydawanych późną jesienią i zimą Starosta Wołomiński wyznaczał dłuższy czas na usunięcie drzew). Ponownie pragnę wyjaśnić, że inspektor (...) w okresie jesienno-zimowym 2017 roku, zaangażowany był w prace sztabu kryzysowego i ochronę mieszkańców przed podtopieniami, czego skutkiem była praca po godzinach, jak również w dni wolne od pracy z uwagi na niebezpieczeństwo zalania mieszkańców wodami opadowymi.

Jednocześnie pragnę wyjaśnić, że tylko w jednym przypadku, w decyzji nr 26/17 z dnia 17.01.2017r. odroczono termin uiszczenia opłaty za wycięcie przedmiotowych drzew

⁴⁶ Dotyczyło to obowiązków nałożonych w decyzjach nr: 626/15, 33/16, 175/16, 517/16, 439/16, 937/16, 781/16, 580/16, 619/16, 807/16, 908/16, 951/16, 947/16, 856/16, 293/16, 125/16 i 26/17.

⁴⁷ Zezwolenie udzielone następującymi decyzjami: 856/16 z dnia 7.11.2016 r.; 26/17 z dnia 17.01.2017 r.; 43/17 z dnia 23.01.2017 r.; 50/17 z dnia 27.01.2017 r.; 119/17 z dnia 13.02.2017 r.; 244/17 z dnia 05.04.2017 r.; 315/17 z dnia 11.04.2017 r.; 536/17 z dnia 14.06.2017 r.; 552/17 z dnia 16.06.2017 r.; 553/17 z dnia 16.06.2017 r.; 554/17 z dnia 16.06.2017 r.; 557/17 z dnia 16.06.2017 r.

w zamian za wykonanie nasadzeń zastępczych – decyzja jest w obrocie prawnym. W pozostałych decyzjach (...) nie naliczono opłaty za usunięcie drzew, z przyczyn wykazanych w art. 86 ust. 1 pkt 4, 5 i 10 ustawy o ochronie przyrody.”

(dowód: akta kontroli str.640-643, 972-976)

W ocenie NIK, w związku z niedopełnieniem przez stronę określonego w zezwoleniu warunku, przedmiotowe zezwolenie wygasło⁴⁸. Tym samym usunięcie drzew w 2018 r. nastąpiło bez wymaganych zezwoleń, co stanowi przesłankę do nałożenia przez Starostę Wołomińskiego administracyjnej kary pieniężnej w trybie art. 88 ust. 1 pkt 1 uoop.

3. W sprawozdaniach statystycznych SG-01 (leśnictwo i ochrona środowiska), przedłożonych Głównemu Urzędowi Statystycznemu za lata 2015–2017, zawarto dane niezgodne ze stanem faktycznym.

W wyniku analizy sprawozdań SG-01 za lata 2015–2017, przeprowadzonej w odniesieniu do informacji dotyczących ubytków oraz nasadzeń drzew i krzewów na terenach zieleni⁴⁹, oraz dokumentacji stanowiącej podstawę sporządzenia niniejszych sprawozdań ustalono, że:

- według danych przedstawionych w sprawozdaniu SG-01 za 2015 r., z terenów zielonych gminy usunięto łącznie 10 drzew (tylko na terenie miasta), podczas gdy z umów na wycinkę zawartych w roku 2015 wynika, że usunięto 29 drzew (drzewa usuwane były również przez pracowników gospodarczych Urzędu, w toku kontroli jednostka nie udokumentowała liczby drzew usuniętych w ramach ww. zleceń);
- według danych przedstawionych w sprawozdaniu SG-01 za 2016 r. z terenów zielonych gminy usunięto łącznie 226 drzew i 11 szt. krzewów⁵⁰, podczas gdy z umów na wycinkę drzew wynika, że usunięto łącznie 178 drzew i 38 m² krzewów;
- według danych przedstawionych w sprawozdaniu SG-01 za 2017 r., na terenie gminy nie dokonywano wycinki drzew i krzewów, podczas gdy z umów na wycinkę drzew wynika, że wycięto łącznie 3 lipy⁵¹. Z przedstawionej dokumentacji wynika również, że pracownicy UMiG usunęli jeden wiatrołom w Arciechowie oraz dokonali wycinki drzew w Rżyskach (w toku kontroli jednostka nie dokumentowała liczby drzew usuniętych w ramach ww. zlecenia).

(dowód: akta kontroli str.227-300,303-331,534-571,700-719)

Kierownik Referatu Środowiska i Gospodarki Odpadami wyjaśniła: „Sprawozdania za lata 2015–2017 w dziale 3 nie zawierają wszystkich danych dotyczących ubytków z terenów zieleni i nowych nasadzeń. Przedłożone dane przez niedopatrzenie nie są kompletne.

Po zweryfikowaniu wszystkich posiadanych informacji ustalono, że:

- w 2015 roku na terenie miasta wycięto 46 drzew oraz posadzono 3 drzewa, a na pozostałym terenie gminy wycięto 16 drzew.
- w 2016 roku na terenie miasta wycięto 111 drzew i 16 krzewów oraz posadzono 162 drzewa i 386 krzewów, a na pozostałym terenie gminy wycięto 297 drzew.
- w 2017 roku na terenie miasta wycięto 234 drzewa oraz posadzono 131 drzew i 729 krzewów, a na pozostałym terenie usunięto 58 drzew.

Do tej pory Gmina nie prowadziła rejestrów ubytków oraz nasadzeń drzew. Dane do sprawozdania statystycznego o liczbie usuwanych drzew i krzewów oraz wykonywanych nasadzeniach z terenów zielonych należących do gminy pozyskiwane były na podstawie informacji uzyskiwanych od osób administrujących terenami gminnymi, a dane dotyczące terenów zielonych nienależących do gminy ustalane były na podstawie wydawanych

⁴⁸ Decyzja pozostaje w obrocie prawnym do czasu stwierdzenia jej wygaśnięcia przez organ w trybie art. 162 § 1 pkt 2 ustawy Kpa.

⁴⁹ Zawartych w dziale 3 sprawozdania.

⁵⁰ Z tego na terenie miasta: 85 drzew i 11 krzewów, a na pozostałym terenie gminy: 141 drzew.

⁵¹ Dwie lipy (wywroty) przy ul. Daszyńskiego w Radzyminie i w trybie awaryjnym jedna lipa rosnąca przy ul. Strzelców Wileńskich w pasie drogi gminnej.

zezwoleń. Jednakże wykazane rozbieżności, podczas weryfikacji posiadanych danych, jednoznacznie wskazują, że prowadzenie takich rejestrów jest niezbędne. Gmina będzie prowadziła stosowne rejestry usuwanych drzew i krzewów oraz wykonywanych nasadzeń, żeby w przyszłości uniknąć omyłek. (...) W przedkładanych sprawozdaniach ilość krzewów wykazywana została na podstawie oględzin przeprowadzanych w ramach postępowania dot. zezwolenia na usuwanie krzewów. Organ wiedząc jakie dane są potrzebne do sprawozdań (krzewy wyrażone w szt.) odnotowywał ilość krzewów przeznaczonych do usunięcia, mimo, że ustawa o ochronie przyrody wskazuje podanie krzewów w m². W ocenie Organu zapisy te winny być ujednolicone.”

Brak ewidencji usuwanych drzew, spowodował, że dane w zakresie liczby usuniętych drzew, wykazane w sprawozdaniach, różniły się od stanu faktycznego o ponad 200% (2015 r.). W ocenie NIK działanie jednostki kontrolowanej w powyższym zakresie uznać należy za niezetelne.

(dowód: akta kontroli str. 645-647, 671-675, 985-987)

4. W Urzędzie Miasta i Gminy Radzymin nie prowadzono ewidencji drzew usuwanych przez pracowników gospodarczych Urzędu z terenów nieruchomości gminnych.

Burmistrz Radzymina wyjaśnił, iż „pracownicy gospodarczy wycinali drzewa różnych gatunków rosnących w pasach drogowych dróg gminnych. Nie jesteśmy w stanie określić liczby wszystkich drzew, których wycinki dokonali pracownicy gospodarczy w latach 2015–2018 (do 30 maja), ponieważ w zakresie prac pracowników gospodarczych nie ma podanej ilości drzew.”

(dowód: akta kontroli str. 645-647, 671-675)

Brak ewidencji drzew wyciętych przez pracowników, uniemożliwiał m.in. podanie rzetelnych danych o usuniętych drzewach w sprawozdaniach SG-01, co w ocenie NIK było działaniem niezetelnym.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zauważył, że jeden spośród 14 objętych badaniem wniosków⁵² skierowanych do Starosty Wołomińskiego przez Burmistrza Radzymina o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew był niekompletny (nie zawierał oświadczenia o posiadanym tytule prawnym władania nieruchomością oraz mapy lub projektu budowlanego określającego m.in. usytuowanie drzew w stosunku do granic nieruchomości i obiektów), nie spełniając wymogów określonych w art. 83b ust. 1 pkt 2 i pkt 8 uoop.

(dowód: akta kontroli str. 382-504)

Burmistrz, wyjaśnił m.in. iż: „wniosek wymagał uzupełnienia, bowiem Starosta prosił o dostarczenie dokumentów: oświadczenia o posiadanym tytule prawnym władania nieruchomością oraz projektu zagospodarowania działki lub terenu w przypadku realizacji inwestycji, o budowie ciągu pieszo-rowerowego, pozwolenia na budowę lub zgłoszenia, planu nasadzeń zastępczych w formie rysunku lub mapy oraz podanie przyczyny usunięcia każdego z 10 wnioskowanych drzew.”

Wniosek został uzupełniony w terminie wskazanym przez Starostę.

(dowód: akta kontroli str. 1590-1656)

Obowiązek dołączenia do wniosku o usunięcie drzew z terenów nieruchomości gminnych oświadczenia o posiadanym tytule prawnym do władania nieruchomością oraz projektu zagospodarowania działki wynika wprost z przepisów ustawy uoop. Przedłożenie niekompletnego wniosku skutkować mogło przedłużeniem postępowania prowadzonego przez Starostę Wołomińskiego.

Ocena cząstkowa

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

⁵² Wniosek z dnia 28.06.2016 r.

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

5.1. Działania związane z usuwaniem drzew i krzewów oraz zagospodarowaniem pozyskanego drewna

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą wycinkę drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych wykonywali pracownicy gospodarczy Urzędu oraz podmioty zewnętrzne na podstawie umów cywilnoprawnych.

W okresie objętym kontrolą Burmistrz zawarł trzy umowy na wycinkę drzew w pasie drogowym na terenie gminy Radzymin:

- nr GKMID 259/2015 z dnia 24 listopada 2015 r. na wycięcie 34 drzew zgodnie z wykazem;
- nr GKMID 032345/2016 z dnia 10 listopada 2016 r. na wycięcie 173 sztuk drzew zgodnie z wykazem oraz redukcję koron 30 sztuk drzew do 25%;
- nr ZP.272.2219/2018 z dnia 22 stycznia 2018 r. na wycięcie 117 sztuk drzew zgodnie z wykazem, redukcję koron 60 sztuk drzew do 25%.

(dowód: akta kontroli str. 303-330, 534-571,)

W myśl postanowień powyższych umów „W ramach zawartej umowy wykonawca otrzymuje na własność drewno uzyskane przy wycięciu drzew. Przy kalkulacji ceny ofertowej wykonawca uwzględnił wartość drewna pozyskanego przy wycince.”.

Tym samym w ww. umowach dokonano kompensaty należności ze zbycia drewna z zobowiązaniem za wykonaną usługę, jednak w przedłożonej kontrolującym dokumentacji umów brak było informacji, w jaki sposób dokonana oraz zweryfikowana została przez Urząd wycena pozyskanego w wyniku wycinki drewna i jaką wartość pozyskanego drewna wykonawca uwzględnił w kalkulacji ofertowej ceny usługi. Jedynie w ramach umowy z roku 2015 została dokonana wycena drewna. Nie została ona jednak przedłożona w ofercie o udzielenie zamówienia – zapytania o cenę.

(dowód: akta kontroli str. 645-647, 671-675, 683-686, 691-694, 720-721, 1574-1589)

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

Urząd Miasta i Gminy Radzymin nie posiadał opracowanych procedur wewnętrznych dotyczących postępowania z majątkiem gminy i jego sprzedażą. Przy rozporządzaniu majątkiem gminy każdorazowo były podejmowane uchwały Rady Miasta Radzymin. Nie było stosownych uchwał dotyczących rozporządzenia drewnem pochodzącym z dokonanej wycinki na terenach gminnych.

W okresie objętym kontrolą nie dokonywano kategoryzacji, obmiaru i wyceny pozyskiwanego drewna. W przedłożonej kontrolującym dokumentacji umów zawartych z podmiotami zewnętrznymi brak było informacji, w jaki sposób została zweryfikowana wycena pozyskanego w wyniku wycinki drewna i jaką wartość drewna wykonawca uwzględnił w kalkulacji ofertowej ceny usługi. Jedynie w przypadku umowy Nr GKMID.259/2015 z dnia 24 listopada 2015 r. (przy opracowaniu dokumentów poprzedzających jej zawarcie) przeprowadzono wycenę drzew do wycinki wg metody uproszczonej. W pozostałych przypadkach nie wyceniano wartości drewna pochodzącego z usuwania drzew z terenów gminnych, nie zlecano również takiej wyceny innym podmiotom.

UMiG Radzymin nie dokonywał również kategoryzacji, obmiaru i wyceny drewna pozyskiwanego w ramach zleceń przez pracowników gospodarczych Urzędu.

Żaden z pracowników Urzędu nie posiadał uprawnień ani przeszkolenia brakerskiego, umożliwiającego dokonanie obmiaru oraz wyceny drewna bądź weryfikację wyliczeń przedstawionych przez podmioty wykonujące usługę wycinki.

Pozyskane drewno otrzymywały podmioty zewnętrzne wykonujące usługi wycinki, a drewno pochodzące z wycinki drzew dokonywanej przez pracowników gospodarczych Urzędu, przekazywano pracownikom i innym potrzebującym bez uprzedniego dokonania wyceny i obmiaru.

Wartość drewna pozyskanego w wyniku wycięcia drzew z terenów nieruchomości gminnych nie została oszacowana, a następnie nie została zaewidencjonowana w księgach rachunkowych Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 640-647, 671-675, 990-1025, 1656)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W UMiG Radzymin nie szacowano ilości i wartości drewna pozyskiwanego w wyniku usunięcia drzew z terenów gminnych oraz nie dokumentowano sposobu jego zagospodarowania.

Burmistrz Radzymin wyjaśnił, iż „Oszacowanie wartości drewna winny dokonywać osoby posiadające uprawnienia brakerskie (posiadające stosowną wiedzę i doświadczenie) na podstawie metod pomiarowych stosowanych w dendrometrii.

Drewno pochodzące z wycinki z zadrzewień przydrożnych ze względu na trudności w jego ścięciu jest pozyskiwane najczęściej w krótkich, różnej długości odcinkach i szacowanie wartości drewna stojącego (jedną z metod dokonywania wyceny), przy założeniu, iż drewno po ścięciu będzie dłużycą i będzie można z niego pozyskać cenne sortymenty sztucznie zawyża jego wartość i działa najczęściej na niekorzyść nabywcy lub wykonawcy prac. Pozyskanie cennego drewna prowadzi się w lasach, nie na terenach zieleni i zadrzewieniach przydrożnych. Oczekiwanie od wykonawcy, iż podczas wycinki zachowa cenny fragment dłużycy ze względu na jej wartość jest niedopuszczalne – priorytetem jest bezpieczeństwo podczas prowadzenia wycinki oraz sprawne wykonanie usługi (...).

Jednocześnie należy stwierdzić, że wyceny drewna powinno się dokonywać po wycince, gdyż jest to najdokładniejsza metoda. Jednakże ta metoda w przypadku terenów zieleni i zadrzewień drogowych często wymaga obecności brakarza przy ścinie drzew (nie ma miejsca do składowania drewna i należy je klasyfikować na bieżąco przed załadunkiem i wywozem) – a to generuje dodatkowe koszty i jest czasochłonna.

Ponadto pragnę podkreślić, że Gmina jako nadrzędny cel przy usuwaniu drzew z terenów przydrożnych założyła przede wszystkim bezpieczne usunięcie drzew zagrażających bezpieczeństwu ruchu pojazdów, mienia lub osób. Biorąc pod uwagę powyższe zdecydowano o przekazaniu drewna wykonawcy, który ma uwzględnić wartość pozyskanego drewna przy szacowaniu kosztów wycinki. Ponadto w znacznej części materiał drzewny pozyskany podczas wycinki nie nadawał się do dalszego wykorzystania, był to odpad, który także należałoby gdzieś zagospodarować. W pozostałej części stanowił materiał opałowy niskiej wartości a jego wartość była znikoma w stosunku do kosztów związanych z wyceną, składowaniem i sprzedażą. Gmina nie posiadała środków finansowych na transport drewna, jego magazynowanie i ewentualną obróbkę. W Gminie nie ma wewnętrznych procedur w zakresie gospodarowania drewnem pozyskanym, w wyniku realizowanych inwestycji.”.

Burmistrz Radzymina wyjaśnił również, iż „Wykonawca podpisując umowę stał się właścicielem pozyskanego drewna w trakcie wycinki i był zobowiązany pomniejszyć wartość swojej usługi o wartość pozyskanego drewna. Nie określono jednak sposobu dokumentowania spełnienia tego warunku przez wykonawcę. Na etapie składania ofert nie wymagano od oferentów składania kosztorysu. Z treści ofert składanych przez wykonawców nie wynikało, że pomniejszyli oni cenę usługi o wartość drewna. Jednocześnie należy zauważyć, że przy równoważnej cenie a zaniżonej wartości drewna (w stosunku do cen

rynkowych), potencjalny wykonawca naraża się na wykluczenie przez innych oferentów poprzez zwiększenie finalnej ceny wycinki drzew i ich zagospodarowania we własnym zakresie. W przypadku Umowy Nr ZP.272.2.19.2018 z dnia 22.01.2018 r. poproszono wybranego wykonawcę o przedstawienie kosztorysu uwzględniającego szacunkową wartość pozyskanego drewna i porównano z wyceną przygotowaną przez pracownika urzędu. (...) W znacznej ilości przypadków wykonawca podczas dokonywania wycinki drzew przekazywał je nieodpłatnie poszczególnym mieszkańcom na ich prośbę, pomimo zapisu w umowie, że drewno stanowi własność wykonawcy.”.

(dowód: akta kontroli str. 640-647)

Skarbnik Gminy wyjaśnił, iż „Powyższe wątpliwości wystarczają do jednoznacznego zadeklarowania, iż uznając zawierane transakcje za co najmniej niewystarczająco transparentne, w przyszłości nie zaakceptuję więcej rozwiązań sprowadzającego się do pozostawienia urobku do dyspozycji wykonawcy usługi wycinki drzew.”.

(dowód: akta kontroli str. 990-1025)

Odnosząc się z kolei do kwestii nieszacowania ilości i wartości drewna, pozyskanego w wyniku wycinki drzew przez pracowników gospodarczych Urzędu, Burmistrz Radzymina wyjaśnił, iż „drzewa wycięte zgodnie ze zleceniami zostało zabrane przez pracowników gospodarczych i rozdysponowane w formie darowizny mieszkańcom na własne potrzeby. Nie określono wyceny przedmiotowego materiału drzewnego z uwagi na to, że drewno nie było przeznaczone na sprzedaż ani też nie było przekazane wykonawcy. Przedmiotowe drewno zostało rozdysponowane w formie darowizny wśród pracowników gospodarczych na własne potrzeby (w celach opałowych), reszta gałęzi i pozostałości ze ścinki została spalona.”.

(dowód: akta kontroli str. 645-647, 671-675)

Zdaniem NIK, wbrew zasadom zachowania szczególnej staranności w zarządzaniu mieniem Gminy, podmiotom zewnętrznym przekazano drewno pochodzące z wycinki drzew gminnych bez ustalenia jego wartości. W ocenie NIK nieprawidłowości w gospodarowaniu drewnem pochodzącym z wycinki mogły być spowodowane brakiem procedur dotyczących postępowania w tym zakresie.

2. W księgach rachunkowych Urzędu Miasta i Gminy Radzymin nie ujmowano zdarzeń gospodarczych związanych z przychodami i rozchodami drewna pozyskiwanego w wyniku wycinki drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych.

Burmistrz Radzymina wyjaśnił, iż „w księgach rachunkowych są ujmowane wszystkie zdarzenia gospodarcze jakie wydarzyły się, z uwzględnieniem zasady „dwóch par oczu, dwóch par rąk”. Podstawą ujęcia tych zdarzeń są dokumenty wystawione i podpisane przez referaty merytoryczne. W latach 2015–2018 nie odnotowano operacji gospodarczych związanych z pozyskaniem i zbyciem drewna.”.

(dowód: akta kontroli str. 645-647, 671-675)

Zgodnie z art. 17 ust. 2 pkt 1 i 2 uor 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. Wynika to bezpośrednio z faktu, że drewno, jako składnik aktywów jednostki powinno być na bieżąco ujmowane w ewidencji księgowej.

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 terytorialnego⁵³ źródłem dochodów własnych gminy są dochody z majątku gminy.

Również przekazanie drewna w formie darowizny osobom fizycznym lub gminnym jednostkom organizacyjnym na własne potrzeby powinno być poprzedzone ustaleniem

⁵³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1453, ze zm.

wartości (wyceną) i ujęciem w księgach rachunkowych. Niedokonywanie szacowania wartości drewna pozyskanego w wyniku usunięcia drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych oraz nieujmowanie w księgach rachunkowych jednostki wartości pozyskanego drewna stanowi naruszenie art. 20 ust. 1 i art. 24 ust. 1 i 2 uor. Zgodnie z ww. artykułami 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. Rozchód drewna, polegający na przekazaniu go w formie darowizny lub w celach użytkowych gminnej jednostce organizacyjnej, to także tego rodzaju zdarzenie.

Z kolei w przypadku, gdy wykonawca usługi wycinki drzew staje się właścicielem pozyskanego drewna i jest zobowiązany pomniejszyć wartość usługi o wartość pozyskanego drewna, obie operacje (tj. sprzedaż drewna wykonawcy oraz usługa usuwania drzew) powinny być ujęte oddzielnie w ewidencji księgowej. Zgodnie z art. 7 uor wartość poszczególnych składników aktywów i pasywów, przychodów i związanych z nimi kosztów, jak też zysków i strat nadzwyczajnych ustala się oddzielnie. Nie można kompensować ze sobą wartości różnych co do rodzaju aktywów i pasywów, przychodów i kosztów związanych z nimi oraz zysków i strat nadzwyczajnych. Niezastosowanie zasady indywidualnej wyceny, tj. uwzględnienie wartości pozyskanego drewna w cenie usługi usuwania drzew, nieujęcie w księgach rachunkowych wartości drewna pochodzącego z usunięcia drzew, o którą wykonawcy pomniejszyli swoje wynagrodzenie i niewystawienie wykonawcy usługi faktury za sprzedaż drewna, oznacza nierzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych i naruszenie art. 24 ust. 1 i 2 uor, zgodnie z którym księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco; księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty.

3. Protokół odbioru robót z dnia 18 grudnia 2015 r., w ramach realizacji umowy Nr GK MID 259.2015 z dnia 24 listopada 2015 r. w sprawie wycinki drzew w pasie drogowym na terenie Gminy Radzymin sporządzono niezgodnie ze stanem faktycznym, wynikającym z wykonania prac na dzień 18 grudnia 2015 r.

Burmistrz Radzymina w dniu 24 listopada 2015 r. zawarł umowę⁵⁴ na wycinkę 34 drzew w pasie drogowym na terenie gminy Radzymin (zgodnie z wykazem).

W dniu 18 grudnia 2015 r. został podpisany protokół odbioru robót, w którym stwierdzono, iż wycinkę przeprowadzono zgodnie z ww. umową: „*Prace będące przedmiotem umowy zostały wykonane, terminowo, zgodnie z zamówieniem. Zlecający nie wnosi uwag, jakość wykonanych robót – dobra.*”.

Wykonawca ww. umowy w dniu 21 grudnia 2015 r. wystawił fakturę nr 1/12/2015 (na kwotę umowną 20,0 tys. zł.), za którą w dniu 15 stycznia 2016 r. dokonano zapłaty z budżetu Gminy Radzymin. Z opisu realizacji zadania na fakturze oraz z informacji zawartych w protokole odbioru wynikało, iż całość prac została wykonana.

(dowód: akta kontroli str. 303-312)

Z dokumentów sporządzonych w terminie późniejszym wynikało natomiast jednoznacznie, że 13 spośród 34, tj. 38,2%, objętych umową drzew nie zostało wycięte:

- w dniu 22 grudnia 2015 r. wykonawca ww. umowy podpisał zobowiązanie do wycięcia w I kwartale 2016 r. 13 szt. drzew rosnących w pasie drogowym drogi gminnej ul. M. Konopnickiej⁵⁵, czyli drzew będących przedmiotem umowy;

⁵⁴ Nr GK MID 259/2015.

⁵⁵ Działka nr ewidencyjny 77, obręb 03-04 i działka nr ew. 93, obręb 03-04 i d zew 2/1 obręb 02-03 w Radzyminie.

- w dniu 29 stycznia 2016 r. została przygotowana notatka służbowa dotycząca realizacji ww. umowy (przez podinspektora w Referacie Budowy i Utrzymania Dróg UMiG Radzymin), z której wynika, że ze względu na przedłużające się postępowanie i brak stosownego zezwolenia Starosty Wołomińskiego drzewa nie zostały wycięte w 2015 r., a wykonawca podpisał zobowiązanie, iż wykona usługę w I kwartale 2016 r. po uzyskaniu przez Gminę stosownego zezwolenia. Z notatki wynikało również, że w dniu 22 stycznia 2016 r. Gmina uzyskała zezwolenie Starosty Wołomińskiego⁵⁶ na usunięcie 13 drzew, a także że wykonawca zgodnie z zobowiązaniem dokonał wycinki drzew w dniach 27–29 stycznia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 687-690)

Z kolei według kosztorysów powykonawczych nr 1 i 2 zatwierdzonych przez Zastępcę Burmistrza (bez daty), wycięto 31 drzew wymienionych w umowie i 5 drzew według zlecenia dodatkowego.

Były pracownik UMiG w Radzyminie (podinspektor ds. utrzymania i eksploatacji w Referacie Budowy i Utrzymania Dróg) wyjaśnił, co następuje: „Wiedziałem, że wykonawca nie wykonał zlecenia do końca i prosiłem o przedstawienie zobowiązania na wykonanie tych prac w najbliższym możliwym czasie. Nie potrafię wyjaśnić rozbieżności w datach dokumentów protokołów odbioru, jestem przekonany, że w dniu podpisywania protokołu widziałem jego zobowiązanie do wykonania prac w całości. Jestem przekonany w 100%, iż podpisałem protokół odbioru po podpisaniu przez wykonawcę zobowiązania do realizacji zadań w całości.”.

Zastępca Burmistrza Radzymina wyjaśnił, iż: „Nadzór nad realizacją umowy sprawują pracownicy referatu przygotowującego postępowanie przetargowe. Zastępca Burmistrza nie wnioskował o zawarcie aneksu, gdyż kierownik referatu GKMiD nie zgłaszał problemów związanych z wykonaniem zamówienia i nie informował Zastępcy Burmistrza o tym, że do dnia zakończenia umowy nie wszystkie drzewa z wykazu zostały wycięte. Protokół odbioru prac został podpisany przez pracowników referatu GKMiD. Według ich wyjaśnień, ze względu na podpisane przez wykonawcę zobowiązanie do wycięcia nieusuniętych drzew zawartych w wykazie, niezwłocznie po uzyskaniu przez gminę stosowanej zgody (z którego wykonawca się wywiązał) oraz z uwagi na to, że opóźnienie nie nastąpiło z winy wykonawcy, w protokole odbioru pracownicy referatu poświadczyli, że prace zostały wykonane zgodnie z zamówieniem. W kosztorysach powykonawczych, podpisanych przez Zastępcę Burmistrza zostały wykazane tylko te drzewa, które zostały faktycznie wycięte. W przypadku trzech drzew, które nie zostały usunięte (pozycja nr 4, 12 i 29 w kosztorysie powykonawczym ostatecznym) zawarto w uwagach adnotację, że nie dokonano wycinki. W miejsce tych drzew zostały wycięte inne, co również wykazano w kosztorysach. Kosztorysy zostały zatwierdzone po całkowitym zakończeniu prac, w I kwartale 2016 r. Dane, poświadczone ze strony zamawiającego przez Zastępcę Burmistrza, były więc zgodne ze stanem faktycznym. W umowie zawarto zapis o możliwości zrezygnowania przez zamawiającego z wykonania niektórych elementów robót, jak również o możliwości zwiększenia zamówienia w przypadku pozytywnego rozpatrzenia wniosku gminy o wydanie zgody na wycinkę. Z uwagi na powyższe dokonane zmiany w zakresie przedmiotu zamówienia były dozwolone i zgodne z zapisami umowy.(...) Faktura za wykonanie usługi – wycinka drzew w pasie drogowym – została opisana przez pracownika ref. GKMiD. Pod względem merytorycznym poświadczył ją kierownik ww. referatu. Opisana faktura, wraz z protokołem odbioru i umową, została przekazana do Skarbnika w celu realizacji. (...) Wynagrodzenie wykonawcy zostało zapłacone jednorazowo. W chwili przekazania faktury do Skarbnika umowa nie była zrealizowana w całości, jednakże pracownicy ref. GKMiD posiadali podpisane przez wykonawcę zobowiązanie do dokończenia prac po uzyskaniu przez gminę niezbędnych zgód, których nie było w momencie zakończenia umowy. Niezwłocznie po otrzymaniu decyzji zezwalającej na wycinkę, wykonawca wywiązał się ze swojego zobowiązania. W przypadku dwóch drzew tj.: klon pospolity o obwodzie pnia 170 cm oraz wierzba krucha o obwodzie pnia 535 cm gmina odstąpiła tymczasowo od wycinki ze względu na przedłużające się postępowanie. Za drzewa, które nie zostały wycięte

⁵⁶ Decyzja nr 33/2016 z dnia 19 stycznia 2016 r.

dokonano wycinki innych (5 szt. drzew na placu zabaw w Wiktorowie), typując drzewa do usunięcia w taki sposób, aby końcowa kwota do zapłaty była zgodna z ofertą wykonawcy i podpisaną umową. W ten sposób gmina zapłaciła jedynie za faktycznie wykonaną usługę.”.

W ocenie NIK protokół odbioru prac został sporządzony nierzetelnie, bowiem stan faktyczny wynikający z wykonania prac na dzień 18 grudnia 2015 r. nie odpowiadał zapisom w ww. protokole oraz zapisom umowy. Na podstawie przedmiotowego protokołu dokonano opisu faktury i wypłacono środki Gminy za niewykonaną pracę, co było działaniem nierzetelnym i nielegalnym.

(dowód: akta kontroli str. 1026-1027, 1396-1399)

Ocena częściowa

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

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w UMiG nie zidentyfikowano ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w obszarze związanym z usuwaniem drzew i krzewów z terenów gminnych lub określono niskie prawdopodobieństwo jego wystąpienia. Nie ustalono w związku z tym mechanizmów kontroli minimalizujących ryzyko wystąpienia nieprawidłowości. Tym samym kontrola zarządcza w ww. obszarze nie była w pełni skuteczna, co potwierdzają stwierdzone w toku kontroli NIK nieprawidłowości.

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 Kontroli*⁵⁷, 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) monitorowanie wykonania przez adresatów decyzji warunków zezwoleń w zakresie terminów usuwania drzew i krzewów;
- 4) wprowadzenie procedury monitorowania „zmiany sposobu wykorzystania terenu”, z którego osoby fizyczne usunęły drzewa na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej;
- 5) bieżące zamieszczanie danych o wnioskach o wydanie zezwolenia i o zezwoleniach na usunięcie drzewa lub krzewu w publicznie dostępnym wykazie dokumentów zawierających informacje o środowisku;
- 6) sporządzanie protokołów z kontroli wywiązywania się z obowiązków nałożonych zezwoleniami na usuwanie drzew i krzewów;
- 7) prowadzenie rejestrów ubytków oraz nasadzeń drzew i przedkładanie rzetelnych danych w sprawozdaniach SG-01;
- 8) składanie Staroście Wołomińskiemu pisemnych informacji o dokonanych nasadzeniach zastępczych;
- 9) rzetelne rozliczanie umów zawartych z wykonawcami na wycinkę drzew;
- 10) dokonywanie wycinki drzew w terminach określonych w decyzjach Starosty;
- 11) wyeliminowanie przypadków podawania w zezwoleniach niepełnych nazw gatunków usuwanych drzew.

⁵⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 lipca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska

p.o. Dyrektora
Anna Krzywicka

Kontrolerzy:

Kornel Drabarek
Wicedyrektor

Władysława Siekierska-Szarejko
Gł. Specjalista k.p.