



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.009.02.2018

P/18/046



01459318

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok

T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33

lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/18/046 – Usuwanie drzew i krzewów oraz zagospodarowanie pozyskanego drewna

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku

Kontrolerzy

Andrzej Juchnicki – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBI/61/2018 z 14 maja 2018 r.

Jakub Dąbrowa – inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/62/2018 z 14 maja 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)

Jednostka
kontrolowana

Urząd Miejski w Łomży, ul. Stary Rynek 14, 18-400 Łomża¹

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Mariusz Chrzanowski, Prezydent Miasta Łomża²

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości³, wykonywanie przez Miasto Łomża w latach 2015-2018⁴ zadań związanych zusuwaniami drzew i krzewów oraz zagospodarowaniem pozyskanego drewna.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W Urzędzie właściwie weryfikowano przyczyny usunięcia drzew i krzewów oraz w uzasadnionych sytuacjach odstępowano od naliczenia opłat za wycinkę drzew i krzewów. Prawdłowo kontrolowano zachowanie żywotności drzew nasadzonych zastępczo, co było warunkiem umorzenia wcześniej naliczonych opłat. Właściwie sporządzano sprawozdania dotyczące nasadzeń oraz ubytków drzew i krzewów na terenach zieleni oraz wnioski o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych. W analizowanych sprawach należyte wywiązano się też z obowiązku dokonania nasadzeń zastępczych.

Zadania w zakresie usuwania drzew i krzewów przekazano do realizacji Miejskiemu Przedsiębiorstwu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej, które zagospodarowywało pozyskane drewno i prowadziło jego ewidencję.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły głównie: wydania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów niezawierających wszystkich wymaganych prawem elementów (w dwóch z 13 analizowanych spraw), niezobowiązania strony do zapłaty 30% wysokości ustalonej kary za zniszczenie drzewa oraz niemonitorowania terminów usunięcia drzew i krzewów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

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

1.1. W latach 2015-2018 (do 15 maja) organizację wewnętrzną Urzędu określał Regulamin organizacyjny Urzędu Miejskiego w Łomży⁵ (dalej „Regulamin organizacyjny”). Do 31 lipca 2015 roku komórką właściwą do prowadzenia spraw związanych z usuwaniem drzew i krzewów

¹ Dalej „Urząd”.

² Od 9 grudnia 2014 r.

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

⁴ Do 15 maja.

⁵ Zarządzenie nr 304/11 Prezydenta Miasta Łomży z dnia 23.12.2011 r. (obowiązujące do 31.07.2015 r.) i zarządzenie nr 200/15 Prezydenta Miasta Łomża z dnia 15.07.2015 r. (obowiązujące od 01.08.2015 r.).

był Wydział Gospodarki Komunalnej, przekształcony od 1 sierpnia 2015 r. w Wydział Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska (dalej „WGK”). Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym do zadań WGK należało m.in.:

- wydawanie zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów,
- naliczanie opłat i kar za wycinkę drzew i krzewów,
- sprawowanie nadzoru w zakresie właściwego utrzymania parków, skwerów, terenów zieleni towarzyszącym ulicom, placom oraz urządzeń małej architektury w mieście,
- organizowanie prac związanych z dokonywaniem nasadzeń drzew i krzewów oraz utrzymaniem zieleni stanowiącej własność Miasta. (dowód: akta kontroli str. 5-17)

Zadania w zakresie usuwania drzew i krzewów oraz zagospodarowania pozyskanego drewna realizowało Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Łomży (dalej „MPGKiK”) działające na podstawie statutu⁶ i regulaminu organizacyjnego. Jednostka ta została zobowiązana m.in. do świadczenia usług w zakresie zieleni miejskiej obejmującej urządzenie, konserwację i renowację terenów zielonych. (dowód: akta kontroli str. 18-29 i 40-71)

1.2. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie za wydawanie zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów odpowiedzialnych było dwóch pracowników, tj. naczelnik i inspektor ds. eksploatacji infrastruktury miejskiej w WGK. Do obowiązków naczelnika WGK należało między innymi wydawanie decyzji administracyjnych, w tym zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów oraz naliczanie opłat i kar za usuwanie drzew i krzewów. Do obowiązków inspektora ds. eksploatacji infrastruktury miejskiej należało m.in.:

- organizowanie prac związanych z dokonywaniem nasadzeń drzew i krzewów oraz utrzymaniem zieleni stanowiącej własność Miasta,
- sporządzanie projektów zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów z terenu nieruchomości,
- naliczanie opłat i kar za wycinkę drzew i krzewów,
- prowadzenie ewidencji wniosków i decyzji zezwalających na usunięcie drzew i krzewów,

a także przygotowywanie wniosków dotyczących usunięcia drzew i krzewów z terenów zieleni stanowiących własność, bądź będących w posiadaniu Miasta. (dowód: akta kontroli str. 30-39)

1.3. Pracownicy Urzędu pełniący w latach 2015-2018 wymienione stanowiska, posiadali wykształcenie wyższe w zakresie budownictwa i ochrony środowiska, a także ukończyli szkolenia w zakresie m. in. przepisów dotyczących ochrony środowiska, ochrony przyrody oraz usuwania drzew i krzewów. Nie posiadali uprawnień brakarskich, a MPGKiM nie udzieliło odpowiedzi na pytanie, czy osoba dokonująca szacunku brakarskiego miała stosowne kwalifikacje (uprawnienia, kursy, szkolenia). (dowód: akta kontroli str. 30-39, 72, 219-260)

1.4. Zadania związane z usuwaniem drzew i krzewów oraz zagospodarowaniem pozyskanego drewna realizowało MPGKiM, co szerzej opisano w pkt 5 wystąpienia. Naczelnik WGK podał, że „osobami odpowiedzialnymi za wykonywanie zadań dotyczących usuwania drzew i krzewów z terenów miejskich były osoby zatrudnione w MPGKiM. Do 31 lipca 2017 r. dwie osoby, przez sierpień 2017 roku jedna osoba, od września 2017 roku ponownie dwie osoby.”

(dowód: akta kontroli str. 269-271)

1.5. W latach 2015-2018 w budżecie Miasta Łomża zapewniono środki finansowe na utrzymanie zieleni w kwotach kolejno 1.375 tys. zł, 1.375 tys. zł, 1.865 tys. zł i 3.000 tys. zł⁷ (nie wyszczególniono kwot na zadania dotyczące usuwania drzew i krzewów oraz zagospodarowania pozyskanego drewna). Po zmianach budżet na ten cel wynosił 1.625 tys. zł, 1.645 tys. zł, 2 099,07 tys. zł i 3 000 tys. zł i w latach 2015-2017 został wykonany w 100%. W I kwartale 2018 roku wykonanie wyniosło 6,8%. (dowód: akta kontroli str. 73-111)

1.6. W latach 2015-2018 (do 15 maja) w Urzędzie dokonywano corocznie identyfikacji ryzyk, prawdopodobieństwa wystąpienia i oceny ich wpływu na działalność Urzędu w zakresie utrzymania zieleni. Zdiagnozowano następujące ryzyka: [1] niedostateczne środki

⁶ Załącznik do uchwały nr 108/XV/11 Rady Miejskiej Łomży z dnia 28.09.2011 r. w sprawie ustalenia Statutu Miejskiego Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Zakład Budżetowy w Łomży.

⁷ Dział 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska”, rozdział 90004 „Utrzymywanie zieleni w miastach i gminach”, § 4300 „Zakup usług pozostałych”.

na utrzymanie zieleni, [2] niedostosowanie się do ustaleń dotyczących zakresu robót przez MPGKiM, [3] uszkodzenia mienia powodowane przez drzewa np. podczas burz. W przyjętej skali istotności ryzyk (wysokie, średnie, niskie) za ryzyko średnie uznano niedostateczną ilość środków na utrzymanie zieleni, a za niskie – pozostałe ryzyka. Identyfikacja i ocena ryzyk dokonywana była przez Naczelnika WGK. W informacjach o stanie kontroli zarządczej za 2015, 2016 i 2017 rok sporządzonych przez WGK uznano, że elementy systemu kontroli zarządczej (m.in. środowisko wewnętrzne, cele działalności i zarządzanie ryzykiem, mechanizmy kontroli) funkcjonowały w wystarczającym stopniu. (dowód: akta kontroli str. 112-126)

1.7. Do 31 lipca 2015 r. w strukturze organizacyjnej Urzędu funkcjonowało Biuro Audytu i Nadzoru Właścicielskiego, a od 1 sierpnia 2015 r. Biuro Audytu i Kontroli. W latach 2015–2018 (15 maja) jednostki te nie przeprowadzały audytu lub kontroli wewnętrznej obejmujących zadania związane z usuwaniem drzew i krzewów oraz zagospodarowaniem pozyskanego drewna. Także komisje rewizyjne lub inne komisje Rady Miejskiej nie przeprowadzały kontroli w tym zakresie. (dowód: akta kontroli str. 127-128, 218)

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Urzędu dotyczące zapewnienia zaplecza kadrowo-technicznego do prawidłowego wykonywania zadań związanych z usuwaniem drzew i krzewów oraz zagospodarowywaniem pozyskanego drewna. W okresie objętym kontrolą potencjał techniczny jednostki był wystarczający do pełnej realizacji zadań związanych z wydawaniem zezwoleń dotyczących usuwania drzew i krzewów.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2015-2018 (15 maja) do Urzędu wpłynęło łącznie 365 wniosków o wydanie zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z terenów innych niż nieruchomości gminne, z czego w latach 2015-2018 (do 15 maja) kolejno 144, 161, 46 i 14. Liczba drzew objęta wnioskami wynosiła odpowiednio 862, 841, 294 i 145, a powierzchnia krzewów 2.346,6 m², 872 m², 86,3 m² i 0 m². Na podstawie wniosków z lat 2015-2018 w Urzędzie wydano 348 zezwoleń na usunięcie łącznie 1.717 drzew i 2.991,9 m² krzewów, w tym do końca lat 2015-2018 zezwolono na usunięcie kolejno 399 drzew i 516,55 m² krzewów, 909 i 2.312 m², 237 drzew i 58,5 m² oraz 166 i 45 m². (dowód: akta kontroli str. 261-268)

2.2. W latach 2015-2018 (do 15 maja) Prezydent Miasta Łomża wydał 140, 152, 42 i 14 zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z terenów innych niż tereny nieruchomości gminnych, które obejmowały łącznie 1.717 drzew i 2.991,9 m² powierzchni krzewów. W okresach tych zezwolenia dotyczyły 728 szt., 673 szt., 204 szt. i 112 szt. drzew, a także 2.346 m², 559 m², 86,3 m² i 0 m² krzewów. W przypadku ośmiu, 15, 12 oraz trzech wniosków (z 358), w Urzędzie odmówiono wydania zezwolenia na usunięcie odpowiednio 33 drzew, 126 drzew i 27 m² krzewów, 88 drzew oraz 30 drzew. Dodatkowo:

- dziewięć wniosków pozostawiono bez rozpoznania z powodu braków formalnych,
- w czterech innych przypadkach postępowania zostały umorzone na wniosek właścicieli nieruchomości ze względu na zmiany planów inwestycyjnych lub brak możliwości skompletowania niezbędnych dokumentów.

Analiza czterech wniosków (po jednym z każdego roku), wobec których wydano decyzje odmowne wykazała, że główną przyczyną usunięcia drzew i krzewów wskazywaną przez wnioskodawców było zagrożenie bezpieczeństwa ludzi i mienia. W toku oględzin przeprowadzonych przez pracowników Urzędu stwierdzono jednak, że nie wszystkie drzewa zgłoszone do wycięcia należało usuwać. Spośród 52 takich drzew, zgodę na wycięcie wydano w przypadku 16, a odmówiono wydania zezwolenia na usunięcie pozostałych 36 drzew, gdyż przedstawiane przez wnioskodawców przyczyny ich usunięcia były nieuzasadnione.

(dowód: akta kontroli str. 129-130, 261-268)

W badanym okresie wystąpiły dwa przypadki wydania przez pracownika WGK ustnej zgody na natychmiastowe usunięcie z działek należących do spółdzielni mieszkaniowej dwóch drzew, które zostało potwierdzone „protokołami ustnego ogłoszenia decyzji – postanowieniami” z 17 i 19 października 2017 r. podpisanymi przez Prezydenta Miasta Łomża. W podstawie prawnej podjętych decyzji powołano art. 14, 104 § 1 i 108 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁸. Wydane w dniu otrzymania zgłoszenia zgody zostały wcześniej potwierdzone oględzinami i udokumentowane zdjęciami. Omawiane sprawy dotyczyły:

- lipy drobnolistnej o obwodzie pnia 106 cm, podlegającej usunięciu ze względu na awarię kabli wysokiego napięcia 15 kV i niskiego napięcia 0,4 kV, które biegły bezpośrednio pod korzeniami drzewa zlokalizowanego przy stacji transformatorowej przy ul. Polowej 35⁹,
- świerka pospolitego o obwodzie pnia 47 cm, podlegającego usunięciu z powodu awarii sieci wodociągowej¹⁰.
(dowód: akta kontroli str. 303-319)

Naczelnik WGK wyjaśnił, że w przypadku działki nr 10481/18 przy ul. Leopolda Staffa 14 miała miejsce awaria sieci wodociągowej. Ustalono, że drzewo rosnęło tuż przy wodociągu, który uległ w tym miejscu uszkodzeniu. Do usunięcia awarii konieczne było usunięcie drzewa. Fakt zaistnienia awarii został stwierdzony w protokole spisany przez dwóch pracowników Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu Miejskiego oraz przedstawiciela Miejskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. W przypadku działki o nr 10939/35 przy ul. Polowej 35 miała miejsce awaria kabla wysokiego napięcia zasilającego stację transformatorową i kabla niskiego zasilającego budynki wymienione w protokole. Awaria została zgłoszona przez Łomżyńską Spółdzielnię Mieszkaniową, która działała na podstawie wniosku i oświadczeń PGE Dystrybucja S.A. Nie było podstaw do podważenia wiarygodności tych informacji. ŁSM występowała w tej sprawie jako właściciel terenu, na którym rosnęło drzewo. W obu przypadkach działano w stanie wyższej konieczności, kiedy była potrzeba jak najszybszego usunięcia awarii.
(dowód: akta kontroli str. 320-324)

2.3. W 28 (z 348) zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów nałożono opłaty za ich usunięcie w łącznej kwocie 2.375,6 tys. zł, z czego wnioskodawcy w ustalonych terminach wpłacili 83 tys. zł (3,5%). Należności w kwocie 2.292,6 tys. zł (96,5%) zostały odroczone na okres trzech lat od dokonania nasadzeń zastępczych. W pozostałych 320 z 348 (92%) zezwoleniach odstąpiono od naliczenia opłat za usunięcie drzew i krzewów. Naczelnik WGK podał, że przy rozpatrywaniu wniosków brana jest pod uwagę ich treść. Wnioski często obejmują drzewa, które kwalifikują się do wydania zezwolenia bez opłat oraz drzewa, za które należy naliczyć opłaty. W takiej sytuacji wnioskodawca, na etapie postępowania (oględziny) często stwierdza, że nie chce ponieść opłaty. W takiej sytuacji otrzymuje decyzję odmowną w odniesieniu do drzew, za które należałoby wnieść opłaty. Takie przypadki zdarzają się najczęściej w przypadku spółdzielni mieszkaniowych, które składają wnioski, ponieważ żądają tego mieszkańcy, argumentując np., że drzewo zasłania okna. Często wystarczające jest wykonanie redukcji korony drzewa w zakresie dopuszczonym ustawą. Poza tym należy wziąć pod uwagę, że zgodnie z ustawą o ochronie przyrody nie nalicza się opłat osobom fizycznym, od których wpływa większość wniosków.
(dowód: akta kontroli str. 261-268, 295-298)

2.4. W 205 z 348 (58,9%) zezwoleniach zobowiązano wnioskodawców do dokonania nasadzeń zastępczych łącznie 2.771 drzew i 1.306,6 m², co stanowiło odpowiednio 161,4% drzew oraz 43,7% powierzchni krzewów objętych wszystkimi zezwoleniami na ich usunięcie (1.717 drzew i 2.991,9 m² krzewów).
(dowód: akta kontroli str. 261-268)

Jedynie w 74 z 348 (21,2%) zezwoleniach nie naliczono opłat za usunięcie drzew i krzewów oraz nie zobowiązano do dokonania nasadzeń zastępczych. (dowód: akta kontroli str. 261-268)

Naczelnik WGK podał, że ilość drzew i krzewów do nasadzenia była różna, ponieważ ustalana była w zależności od warunków miejscowych, w tym możliwości wynikających z miejsca na działce. W sytuacji, gdy nie było obowiązku nakazania nasadzeń zastępczych, celem była troska o stan środowiska przyrodniczego. Wnioskodawcy wyrażali zgodę lub wręcz wolę dokonania tych nasadzeń. Było to z nimi uzgadniane. Dodał, że usuwane drzewa nie zawsze

⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm. Ustawa zwana dalej „Kpa”.

⁹ Usunięcie drzewa z terenu posesji oznaczonej numerem geodezyjnym 10939/35.

¹⁰ Usunięcie drzewa z terenu posesji oznaczonej numerem geodezyjnym 10481/18 położonej przy ul. Leopolda Staffa 14.

miały wysoką wartość przyrodniczą, np. topole. Gatunki drzew do nasadzeń zastępczych ustalano kierując się warunkami miejscowymi (rodzaj gleby, warunki klimatyczne, przeznaczenie miejsca, zagospodarowanie, itp). Zwykle były to gatunki nieekspansywne, dostosowane do charakteru nieruchomości, a zatem o większej wartości przyrodniczej w odniesieniu do miejsca nasadzenia. Dążono do tego, aby nasadzone drzewo mogło rosnąć nie przeszkadzając w użytkowaniu nieruchomości. W przeciwnym razie dochodziłoby do przedwczesnego składania wniosków o wydanie zezwolenia na ich usunięcie lub usuwane byłyby przed osiągnięciem obwodu od którego podlegają przepisom ustawy o ochronie przyrody. (dowód: akta kontroli str. 337-340)

2.5. Analiza 13 (z 348) celowo dobranych zezwoleń dotyczących usunięcia największej liczby drzew i krzewów wykazała, że wszystkie decyzje wydano zgodnie z właściwością rzeczową i miejscową. Tereny objęte zezwoleniami nie zostały wpisane do rejestru zabytków i nie stanowiły nieruchomości należącej do Miasta Łomża. (dowód: akta kontroli str. 131-145)

2.6. Analiza ww. 13 zezwoleń wykazała ponadto, że dziewięć zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów wydano na podstawie kompletnych wniosków. Pozostałe cztery wnioski nie zawierały niektórych elementów wskazanych w art. 83 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹¹ (w brzmieniu obowiązującym do 27 sierpnia 2015 r.) albo art. 83b uop (w brzmieniu obowiązującym od 28 sierpnia 2015 r.), takich jak gatunek lub zamierzony termin usunięcia drzew i krzewów. W przypadku dwóch niekompletnych wniosków całość brakujących informacji pozyskano na etapie przeprowadzanych oględzin, a w dwóch pozostałych sprawach danych dotyczących pełnej nazwy gatunkowej nie uzupełniono do zakończenia postępowania administracyjnego, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”. (dowód: akta kontroli str. 131-145)

2.7. W analizowanej próbie 13 zezwoleń, trzy sprawy dotyczyły zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów w związku z realizowaną inwestycją. Analiza tych spraw wykazała, że planowane do wybudowania budynki miały racjonalne i optymalne położenie względem znajdujących się na danej działce drzew. (dowód: akta kontroli str. 131-145 i 159-160)

2.8. W wyniku badania ww. 13 decyzji stwierdzono, że wszystkie objęte zezwoleniami drzewa i krzewy wymagały uzyskania zgody na ich usunięcie. Przed wydaniem ww. 13 zezwoleń nie było konieczności uzgadniania ich treści z innymi organami. (dowód: akta kontroli str. 131-145, 201)

2.9. W każdej z 13 spraw przed wydaniem zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów pracownicy Urzędu przeprowadzali oględziny, których wyniki dokumentowano w protokole. W trakcie oględzin weryfikowano dane zawarte we wnioskach o wydanie zezwoleń, w zakresie: 1] liczby drzew, obwodów ich pni, a także powierzchni krzewów do usunięcia, 2] gatunków drzew i krzewów, które miały być usunięte, 3] umiejscowienia planowanych do usunięcia drzew i krzewów, 4] zasadności przyczyn zamierzonego usunięcia drzew i krzewów, 5] występowania chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów w obrębie przewidzianych do usunięcia drzew i krzewów oraz wykonywano zdjęcia dokumentujące wyniki oględzin. (dowód: akta kontroli str. 131-145)

2.10. Analiza tych samych 13 zezwoleń pod kątem ich kompletności i zgodności z obowiązującymi przepisami wykazała, że 11 z nich zawierało wszystkie wymagane elementy wskazane w uop, a w pozostałych dwóch sprawach wystąpiły braki polegające na niewskazaniu gatunków planowanych do usunięcia drzew i terminu złożenia informacji o dokonaniu nasadzeń, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

Ponadto w badanej próbie 13 spraw stwierdzono także, że w czterech zezwoleniach wskazano termin usunięcia drzew i krzewów na okres od 1 marca do 15 października. W zezwoleniach tych odnotowano fakt niewystępowania gatunków chronionych. Naczelnik WGK wyjaśnił, że terminy wykonania decyzji określono na okres od 1 marca do 15 października, zgodnie z wnioskami. Nie było powodów formalnych dla odmowy spełnienia żądania stron i ustalenia innego terminu. Na drzewach nie stwierdzono występowania chronionych gatunków roślin i ptasich gniazd. (dowód: akta kontroli str. 131-145, 295-298)

¹¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 142, ze zm. Ustawa zwana dalej „uop”.

2.11. Postępowania w sprawie wydania ww. 13 zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów były prowadzone w terminach określonych w art. 35 § 3 Kpa. Wszystkie zezwolenia zostały wydane od dwóch do 28 dni od dnia wpłynięcia wniosku do Urzędu. (dowód: akta kontroli str. 129-145)

2.12. W badanej próbie 13 zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów, w czterech sprawach naliczono opłaty za usunięcie drzew, z czego w dwóch odroczone termin płatności na okres trzech lat od dnia dokonania nasadzeń zastępczych. We wszystkich decyzjach przewidziano możliwość umorzenia opłat, jeżeli posadzone drzewa zachowają żywotność po trzech latach od dokonanych nasadzeń. W analizowanych przypadkach opłaty naliczono w prawidłowej wysokości (od 10,1 tys. zł do 395,9 tys. zł). (dowód: akta kontroli str. 131-145)

2.13. Na podstawie 13 zezwoleń (cztery wybrane losowo i dziewięć z próby 13 postępowań badanych szczegółowo) w których odstąpiono od naliczenia opłat za usunięcie drzew i krzewów, stwierdzono, że nienależenie opłat miało podstawy prawne i merytoryczne. Nienaliczanie opłat za usunięcie drzew i krzewów w badanej próbie zezwoleń, najczęściej uzasadniano:

- zagrożeniem bezpieczeństwa ludzi i mienia w istniejących obiektach lub funkcjonowania urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny¹²,
- niskim stanem zdrowotnym drzew i krzewów,
- uzyskaniem zezwolenia przez osobę fizyczną na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej,
- zabiegami pielęgnacyjnymi drzew lub krzewów na terenach zieleni.

W każdym z ww. postępowań pracownik Urzędu przeprowadził oględziny, które potwierdziły wskazane we wniosku przyczyny zamierzonego usunięcia drzew. W protokole oględzin uzasadniono odstąpienie od naliczenia opłat. (dowód: akta kontroli str. 131-145, 163-164)

2.14. Na podstawie próby 13 postępowań o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów stwierdzono, że dane o wnioskach i zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów były wprowadzone do publicznie dostępnego wykazu danych w terminie nieprzekraczającym 30 dni od ich złożenia/wydania. Było to zgodne 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 środowisko¹³.

(dowód: akta kontroli str. 165-188)

2.15. Urząd na bieżąco monitorował termin wnoszenia opłat za usunięcie drzew i krzewów. W latach 2015-2018 (do 15 maja) naliczono opłaty za usunięcie drzew i krzewów w 28 zezwoleniach, z czego w 22 przypadkach odroczone termin płatności na trzy lata od dokonania nasadzeń zastępczych. Analiza pozostałych sześciu postępowań wykazała terminowe uregulowanie opłat w łącznej kwocie 83 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 189-197)

2.16. W Urzędzie nie było praktyki monitorowania terminów usunięcia drzew i krzewów, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 343)

2.17. W okresie objętym kontrolą, spośród analizowanej próby 13 postępowań o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów, informacje o dokonanych nasadzeniach powinno przedłożyć siedmiu wnioskodawców. Analiza dokumentacji wykazała, że we wszystkich przedstawionych Urzędowi informacjach wskazany termin dokonania nasadzeń był zgodny z terminem określonym w zezwoleniu. Naczelnik WGK podał, że w prawie wszystkich decyzjach (za wyjątkiem tych, przy których nastąpiło opisane powyżej niedopatrzenie pracownika) zawarto informację o obowiązku powiadomienia Urzędu o dokonanych nasadzeniach zastępczych. Takie zawiadomienia wpływają do Urzędu, ale z różnych powodów (np. akta sprawy oddano do archiwum, nawet pracy) często nie są dołączone do akt sprawy. Jeśli chodzi o decyzje, w których naliczono i zawieszono opłaty, zawiadomienia takie, podobnie jak protokoły odbioru, zawsze są dołączone do akt spraw.

(dowód: akta kontroli str. 131-145, 198, 202, 295-298)

¹² Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, ze zm.

¹³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1405, ze zm.

2.18. Na podstawie czterech postępowań z lat 2013-2014 o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów, w których odroczone termin płatności na okres trzech lat stwierdzono, że w Urzędzie kontrolowano zachowanie żywotności nasadzonych drzew. Pracownicy Urzędu każdorazowo przeprowadzali (w 2017 roku) – udokumentowane zdjęciami – oględziny, w których weryfikowano stan zdrowotny posadzonych/przesadzonych drzew i krzewów. Na podstawie uzyskanych w ten sposób informacji wydawano decyzje o umorzeniu naliczonych opłat. Dokumentacja postępowań o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów, w których umorzono naliczone opłaty na okres trzech lat, przechowywana była w oddzielnym segregatorze, gdzie prowadzono również rejestr tych spraw. (dowód: akta kontroli str. 200)

2.19. Analiza dokumentacji dwóch¹⁴ postępowań (z 13 badanych szczegółowo) o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów, które kolidowały z realizowaną inwestycją wykazała, że przed wydaniem zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów, wnioskodawcy uzyskali pozwolenia na budowę. Naczelnik WGK wyjaśnił, że do 17 czerwca 2017 r. zmiana przeznaczenia działki nie miała znaczenia przy sprawach usuwania drzew lub krzewów. Dlatego rozpatrywano stan faktyczny na czas postępowania administracyjnego. Mimo to WGK posiada w każdym przypadku informacje o przeznaczeniu działki na cele inwestycyjne. Udzielając odpowiedzi na pytania, w jaki sposób kontrolowano spełnienie wymogu uzyskania pozwolenia na rozbiórkę lub pozwolenia na budowę przed usunięciem drzew i krzewów oraz czy wprowadzono procedury, określono sposób postępowania celem monitorowania spełnienia tego warunku, Naczelnik WGK podał, że w takich przypadkach w aktach spraw znajdują się kopie pozwoleń na budowę, dołączane do wniosku. (dowód: akta kontroli str. 299, 337-340)

2.20. Urząd nie posiada danych o liczbie drzew i krzewów usuniętych w okresie od 1 stycznia do 16 czerwca 2017 r. z terenów nieruchomości stanowiących własność osób fizycznych na cele niezwiązane z działalnością gospodarczą (nie opracowano procedury kontroli tego typu sytuacji). Naczelnik Wydziału Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej wyjaśnił, że Urząd danych takich nie posiada, ponieważ w tym okresie nie było obowiązku zgłaszania usuwania drzew i krzewów. Jednak większość osób, które zamierzały usunąć drzewa z takich nieruchomości wołała u nas upewnić się co do stanu prawnego wiedząc, że w przypadku nielegalnego usunięcia drzew Prezydent naliczy kary. Na podstawie obserwacji oraz ilości osób, które odwiedzały Urząd w tych sprawach i informacji uzyskanych od nich szacujemy, że skala wycinki nie była znacząca. Oceniamy, że mogło to dotyczyć mniej niż 100 drzew, przy czym w znacznej większości dotyczyło to drzew, na których usunięcie uzyskaliby zezwolenie (gdyby było wymagane). Naczelnik dodał, że Urząd nie ma danych o przypadkach, kiedy z terenu nieruchomości stanowiących własność osób fizycznych na cele niezwiązane z działalnością gospodarczą usunięto drzewa w okresie od 1 stycznia do 16 czerwca 2017 r., a później zaczęto tam prowadzić działalność gospodarczą. Jednak nie można wykluczyć, że takie pojedyncze sytuacje miały miejsce. (dowód: akta kontroli str. 269-271)

2.21. W latach 2017-2018 (do 15 maja) do Urzędu wpłynęły kolejno 30 i 34 zgłoszenia dotyczące zamiaru usunięcia odpowiednio 63 i 78 drzew z terenu nieruchomości stanowiących własność osób fizycznych na cele niezwiązane z prowadzoną działalnością gospodarczą. (dowód: akta kontroli str. 287-280)

2.22. W żadnym z ww. przypadków Urząd nie wnosił sprzeciwu do dokonanych zgłoszeń. W jednej sprawie z 2017 roku, postępowanie zostało umorzone, gdyż zgłaszający nie był właścicielem działki na której rosły drzewa przewidziane do usunięcia. (dowód: akta kontroli str. 287-280)

2.23. Analiza 10 (z 64) zgłoszeń wykazała, że we wszystkich sprawach osoby wymienione w pkt 1.2 wystąpienia przeprowadziły oględziny w terminie do 14 dni od dokonania zgłoszenia, a ich wyniki zostały prawidłowo udokumentowane. Protokoły oględzin zawierały m.in. dane wnioskodawcy, liczbę, gatunki drzew przewidzianych do usunięcia oraz obwód pnia ich ustalonego na wysokości 5 cm i 130 cm, co umożliwi ewentualne naliczenie opłat w przypadku zmiany sposobu użytkowania nieruchomości w ciągu 5 lat od dnia dokonania oględzin.

¹⁴ W okresie obowiązywania (od 17 czerwca 2017 r.) art. 83f ust. 20 uop, zobowiązującego Prezydenta Miasta do sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących usuwania drzew i krzewów, w badanej próbie 13 postępowań wydano dwa zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów w związku z realizacją inwestycji, która wymagała pozwolenia na budowę.

W trakcie kontroli ustalono, że jedynie w przypadku pierwszych pięciu zgłoszeń złożonych do Urzędu od 3 do 9 lipca 2017 r. w protokołach oględzin drzew nie podawano obwodu pnia na wysokości 130 cm. (dowód: akta kontroli str. 407-408)

W przypadku wszystkich 5 analizowanych spraw z 2018 roku (zgłoszenia po 17 grudnia 2017 r.), w protokołach oględzin nie udokumentowano, czy drzewa spełniały kryteria określone dla pomników przyrody. Analiza ww. spraw wykazała, że drzewa przeznaczone do usunięcia nie spełniały przesłanek do uznania ich za pomnik przyrody, gdyż obwody pni na wysokości 5 cm były mniejsze od wielkości określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 4 grudnia 2017 r. w sprawie kryteriów uznawania tworów przyrody żywej i nieożywionej za pomniki przyrody¹⁵. (dowód: akta kontroli str. 409)

2.24. Analiza tych samych 10 spraw z 2017 i 2018 roku wykazała, że nie istniały podstawy do wniesienia przez Urząd sprzeciwu od zgłoszenia zamiaru usunięcia drzew, bowiem w żadnej sprawie zgłoszenie nie dotyczyło usunięcia drzewa objętego obowiązkiem uzyskania zezwolenia na jego usunięcie, w tym związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej. Nie było również przypadków nieuzupełnienia zgłoszenia w trybie określonym w art. 83f ust. 9 uoop. (dowód: akta kontroli str. 129-145, 410)

2.25. W latach 2017-2018 (do 15 maja) w Urzędzie nie wprowadzono procedury umożliwiającej zidentyfikowanie zmiany sposobu wykorzystania terenu, z którego osoby fizyczne usunęły drzewa na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Analiza ww. 10 spraw z tego okresu wykazała, że w ich przypadku nie wydawano pozwoleń na budowę związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Naczelnik WGK wyjaśnił, że WGK prowadzi m.in. sprawy związane z zarządzaniem drogami i koordynacją sieci uzbrojenia podziemnego. W związku z tym każdy projekt budowlany jest wielokrotnie uzgadniany w WGK (zjazdy, przyłącza itp.). Opiniujemy też projekty decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego. W tej sytuacji mamy na bieżąco informacje o planowanych inwestycjach. Istnieje jednak możliwość, że jakaś inwestycja umknie naszej uwadze, w związku z tym planujemy okresowe sprawdzenie polegające na skierowaniu odpowiedniego zapytania do Biura ds. Budownictwa Urzędu Miejskiego (BUD), wydającego pozwolenia na budowę. Mamy komputerową bazę zgłoszeń dokonywanych w związku z usuwaniem drzew i krzewów przez osoby fizyczne, gdzie odnotowane są wszystkie dane dotyczące nieruchomości i usuwanych drzew. Dane te będą dołączone do zapytania do BUD. Najbliższe takie działanie planujemy na zakończenie 2018 roku. (dowód: akta kontroli str. 337-340, 410)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W dwóch (WGK.6131.111.2015 i WGK.6131.137.2015) z 13 analizowanych sprawach zakończonych wydaniem zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów, w zezwoleniach nie określono odpowiednio: 1] pełnej nazwy gatunkowej 21 z 29 drzew i terminu poinformowania Urzędu o dokonanych nasadzeniach, 2] nazw gatunkowych objętych decyzją 182 drzew i 1.582 m² powierzchni krzewów, co stanowiło naruszenie art. 83d ust. 1 pkt 3 i ust. 2 pkt 6 uoop. W obu sprawach nazwy gatunku drzew nie zawarto też we wnioskach o wydanie zezwoleń, a Urząd nie wzywał do ich uzupełnienia w trybie art. 64 § 2 Kpa.

Naczelnik WGK wyjaśnił, że stwierdzone braki w ww. sprawach są niedopatrzzeniami pracownika prowadzącego, który był jedyną osobą zajmującą się tymi kwestiami. Zajmował się także innymi zagadnieniami z zakresu nadzoru nad utrzymaniem i zagospodarowaniem terenów zieleni w mieście. Ustalenie gatunków 182 i 29 drzew zajęłoby mu zbyt wiele czasu, możliwe więc że postąpił w ten sposób z powodu braku czasu. Nie mogą jednak od niego uzyskać wyjaśnień, ponieważ przebywa na urlopie przed odejściem na emeryturę. Będę zwracał uwagę, aby gatunki drzew były szczegółowo określone we wnioskach i decyzjach.

(dowód: akta kontroli str. 131-162, 295-298)

¹⁵ Dz. U. poz. 2300.

2. W Urzędzie nie monitorowano terminów usunięcia drzew i krzewów, objętych wydanymi zezwoleniami. Naczelnik WGK wyjaśnił, że *monitorowanie przestrzegania określonych w decyzjach terminów usunięcia drzew nie jest obowiązkowe. Z powodu małej obsady kadrowej – nie zawsze możliwe. W większości przypadków Urząd znał rzeczywiste terminy usunięcia drzew. Udało się nam doprowadzić do sytuacji, że było to monitorowane przez mieszkańców miasta, którzy widząc usuwane drzewa, dzwonią do Urzędu, aby dowiedzieć się, czy było wydawane zezwolenie. W takich sytuacjach to sprawdzamy. Mamy również wiele przypadków wniosków o zmianę decyzji w zakresie terminu jej wykonania. Wynika to ze świadomości osób, które otrzymują zezwolenia – są one informowane o ewentualnych konsekwencjach usunięcia drzew w terminie innym niż określony w decyzji.*

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że monitorowanie przestrzegania terminu usunięcia drzew i krzewów jest o tyle ważne, że ich usunięcie po terminie wynikającym z decyzji, traktowane jest jak usunięcie drzewa bez wymaganego zezwolenia i w konsekwencji skutkować powinno nałożeniem administracyjnej kary pieniężnej. Ponadto z art. 83f ust. 20 ustawy o ochronie przyrody wynika obowiązek sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony terenów zieleni i zadrzewień.

(dowód: akta kontroli str. 295-298, 343)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów, kontrolę realizacji warunków wynikających z prowadzonych postępowań oraz postępowanie po otrzymaniu zgłoszeń dotyczących usuwania drzew i krzewów.

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

Opis stanu faktycznego

3.1. W 2016 roku Urząd powziął dwie informacje o usunięciu dwóch drzew, a w 2018 roku otrzymał zawiadomienie o zniszczeniu jednego drzewa poprzez usunięcie jego korony. We wszystkich trzech przypadkach Urząd podjął działania w celu potwierdzenia otrzymanych informacji, polegające na: 1] przeprowadzeniu oględzin i spisaniu protokołów potwierdzających dokonane ustalenia, 2] wykonaniu zdjęć uszkodzonych lub wyciętych drzew. W dwóch (z trzech) omawianych wyżej sprawach, oględziny zostały przeprowadzone po sześciu i 20 dniach od otrzymania informacji o zniszczeniu lub usunięciu drzew, a w jednej postępowanie – na wniosek strony – zostało przedłużone i oględziny przeprowadzono osiem miesięcy po wszczęciu postępowania. W tej ostatniej sprawie, w wyniku przeprowadzonych oględzin stwierdzono, że stopień zniszczenia drzewa (wycięto znaczną część korony drzewa) nie wykluczał zachowania jego żywotności. W związku z usunięciem dwóch drzew i uszkodzeniem trzeciego, we wszystkich trzech sprawach wydano decyzje i naliczono opłaty.

(dowód: akta kontroli str. 272-273, 282-283)

3.2. We wszystkich trzech ww. decyzjach wydanych po usunięciu lub uszkodzeniu drzew naliczono kary pieniężne w łącznej wysokości 13.143 zł. W 2016 roku ustalone kary wyniosły 1.020 zł i 6.243 zł, a w 2018 roku – 5.880 zł. Omówione kary pieniężne zostały naliczone w prawidłowej wysokości.

(dowód: akta kontroli str. 272-273, 282-283)

3.3. W dwóch sprawach kary pieniężne w wysokości 1.020 zł i 6.243 zł zostały wpłacone terminowo, po upływie trzech i dziewięciu dni od wydania decyzji. W trzeciej sprawie dotyczącej usunięcia korony drzewa, termin uiszczenia całej naliczonej kary (5.880 zł) został odroczony na pięć lat, do 6 kwietnia 2023 roku, co szerzej opisano poniżej w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 274-281, 284-286)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej obszarze stwierdzono nieprawidłowość polegającą na odroczeniu decyzją nr WGK.6132.1.2018 całej naliczonej kary (5.880 zł) za zniszczenie drzewa mimo, że zgodnie z art. 88 ust. 5 uop odroczenie terminu płatności kar wymierzonych za zniszczenie korony drzewa dotyczy 70% wysokości kary. Pozostała część kary (30%, tj. 1.764 zł) powinna zostać uiszczona w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja w sprawie wymierzenia kary stała się ostateczna. Naczelnik WGK wyjaśnił, że w decyzji wydanej w związku ze zniszczeniem drzewa nie zobowiązano strony do zapłaty 30% ustalonej kary, najprawdopodobniej w wyniku przeoczenia pracownika prowadzącego postępowanie. Popęłił on błąd mimo wieloletniego doświadczenia. Po wstępnej analizie sprawy informuje,

że przeprowadzone zostanie postępowanie w sprawie zmiany treści decyzji. Wstępnie oceniam, że będzie to możliwe na podstawie art. 154 kpa (żadna ze stron nie nabyła praw na mocy decyzji). Wymaga to jednak konsultacji z Biurem Prawnym Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 274-281, 284-286, 423-424)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, podejmowane działania w przypadku podejrzenia nielegalnego usunięcia drzew lub ich uszkodzenia.

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

Opis stanu faktycznego

4.1. W latach 2015-2018 (do 15 maja) sporządzanie wniosków i uzyskiwanie zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych należało do Urzędu i jednostek organizacyjnych gminy (m.in. przedszkoli, szkół, MPGKiM). Urząd nadzorował poprawność sporządzania i składania wniosków w tej sprawie przez jednostki organizacyjne. Od stycznia 2016 roku zarządcy terenu występowali do Prezydenta Miasta o wyrażenie zgody na złożenie wniosku o usunięcie drzew lub krzewów do stosownego organu. (dowód: akta kontroli str. 300)

4.2. W latach 2015-2018 (do 15 maja) na terenie Miasta prowadzono 12 inwestycji objętych decyzjami o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, z których osiem zostało zakończonych. Z danych Urzędu wynika, że w ramach prowadzonych robót usunięto 862 drzewa, 188 przesadzono, a krzewy usunięto z powierzchni 2.201 m².

(dowód: akta kontroli str. 301)

4.3. W okresie objętym kontrolą Miastu nie wymierzono kar pieniężne za nielegalne usunięcie, uszkodzenie lub zniszczenie drzew lub krzewów. Do Urzędu nie wpływały też skargi dotyczące usuwania drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych. (dowód: akta kontroli str. 302)

4.4. Analiza pięciu zadań inwestycyjnych zrealizowanych przez Miasto w latach 2015-2018 (do 15 maja) wykazała, że z terenu nieruchomości gminnych nie usuwano krzew i krzewów bez wymaganego zezwolenia. (dowód: akta kontroli str. 425)

4.5. W latach 2016-2018 (do 15 maja) do Marszałka Województwa Podlaskiego i Podlaskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków Delegatura w Łomży Urząd złożył 45 (13, 23 i 9) wniosków o wydanie zezwoleń na usunięcie 290 drzew (117, 137 i 36) z terenów nieruchomości gminnych (w 2016 roku złożono cztery wnioski o usunięcie 20 m² krzewów). W 2015 roku Urząd złożył dziewięć wniosków o usunięcie 145 drzew i 170 m² krzewów, z których siedem zostało załatwionych przez Prezydenta Miasta Łomża (sprawy załatwione na własny wniosek), a dwa (wnioski z grudnia 2015 roku) przez Marszałka Województwa Podlaskiego.

(dowód: akta kontroli str. 325-336)

4.6. W 2015 roku siedem zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych Urząd wydał we własnym zakresie (decyzje Prezydenta Miasta Łomża), nie występując do Samorządowego Kolegium Odwoławczego o wyznaczenie innego organu. Od grudnia 2015 roku wnioski o wydanie decyzji kierowano do Marszałka Województwa Podlaskiego i Podlaskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków Delegatura w Łomży.

(dowód: akta kontroli str. 291, 325-336, 342)

4.7. Analiza 13 (z 54) spraw z lat 2015-2018 (do 15 maja) zakończonych uzyskaniem przez Urząd zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych wykazała, że składane wnioski były kompletne i zawierały wszystkie elementy wymienione w art. 83 ust. 4 uoop (w brzmieniu obowiązującym do 27 sierpnia 2015 r.) i art. 83b uoop (w brzmieniu obowiązującym od 28 sierpnia 2015 r.). Podawane we wnioskach dane były zgodne ze stanem faktycznym. W badanej próbie 13 spraw nie wystąpiły przypadki wezwania Miasta do uzupełnienia wniosków (art. 64 § 2 Kpa) lub złożenia wyjaśnień (art. 50 § 1 Kpa).

(dowód: akta kontroli str. 325-336)

4.8. Analiza czterech (z siedmiu) spraw z 2015 roku zakończonych wydaniem przez Prezydenta Miasta Łomża zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych wykazała, że postępowania były prowadzone rzetelnie. Złożone wnioski w tych sprawach były kompletne, o czym napisano w pkt 4.7 wystąpienia. (dowód: akta kontroli str. 325-336)

4.9. W 2015 roku Prezydent Miasta Łomża wydał Miastu Łomża siedem zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych (o czym pisano w pkt. 4.5 wystąpienia). Ponadto w latach 2016-2018 (do 15 maja) Urząd uzyskał od innych organów 44 (15, 21 i osiem) zezwoleń na usunięcie z terenu nieruchomości gminnych 302 (134, 134 i 34) drzew i 20 m² krzewów¹⁶. W dwóch sprawach z 2017 roku Urząd nie uzyskał zgody Marszałka Województwa Podlaskiego na wycięcie trzech drzew, a jedno zezwolenie do 15 maja 2018 r. nie zostało wydane. (dowód: akta kontroli str. 291-294)

4.10. W 2017 roku Urząd uzyskał dwie decyzje odmawiające udzielenia zezwolenia na usunięcie drzew z terenu nieruchomości gminnych. Decyzje te dotyczyły trzech drzew rosnących na ul. Przykoszarowej i Malinowej (decyzje nie dotyczyły krzewów). W uzasadnieniu wydanych decyzji podano, że drzewa przewidziane do usunięcia są w dobrym stanie zdrowotnym i na dzień oględzin nie stanowiły jakiegokolwiek zagrożenia. (dowód: akta kontroli str. 291-294, 344-347)

4.11. W zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów uzyskanych przez Miasto w 2015 roku nie naliczono opłat, podobnie jak w zezwoleniach wydanych w latach 2016-2018 (do 15 maja). W analizowanych sprawach organy wydające zezwolenia podawały uzasadnienie odstąpienia od naliczenia opłat, wskazując jednocześnie podstawę prawną nienaliczenia opłat. (np. art. 86 ust. 1 pkt 1, 4, 9 i 10 uoop). (dowód: akta kontroli str. 291-294)

4.12. Obowiązek nasadzenia drzew i krzewów został na Miasto nałożony w 29 (dziewięciu, czterech, 12 i czterech) zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych. Obowiązek ten dotyczył nie mniej niż 203 (60, 23, 101 i 19) drzew i krzewów na powierzchni 190 m². Stosunek drzew przewidzianych do nasadzenia w odniesieniu do drzew przewidzianych do usunięcia wynosił w latach 2015-2018 (do 15 maja) 15%, 17,4%, 11,9% i 11,1%. (dowód: akta kontroli str. 291-294)

4.13. Jak pisano w pkt 4.11, w latach 2015-2018 (do 15 maja) Miasto nie było zobowiązane do uiszczania opłat za usunięcie drzew i krzewów. (dowód: akta kontroli str. 291-294)

4.14. Analiza tych samych 13 spraw na usunięcie drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych wykazała, że drzewa i krzewy zostały usunięte w terminach określonych w zezwoleniach. W dwóch przypadkach termin usunięcia został ustalony na okres od 1 marca do 15 października. Naczelnik WGK wyjaśnił, że *terminy wykonania decyzji określono na okres od 1 marca do 15 października, zgodnie z wnioskami. Na drzewach nie stwierdzono występowania chronionych gatunków roślin i ptasich gniazd.* (dowód: akta kontroli str. 291-298)

4.15. Analiza ww. 13 zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych wykazała, że Marszałek Województwa Podlaskiego we wszystkich dziewięciu zezwoleniach nałożył na Urząd obowiązek przedłożenia informacji o dokonanych nasadzeniach (w sześciu zezwoleniach do 30 listopada 2017 r., a w trzech zezwoleniach do 30 listopada 2018 r.), a Podlaski Wojewódzki Konserwator Zabytków Delegatura w Łomży w żadnym z czterech zezwoleń takiego obowiązku nie nałożył. We wszystkich sześciu sprawach, na okoliczność dokonanych nasadzeń zastępczych spisano protokoły. (dowód: akta kontroli str. 291-294, 348-364)

4.16. W sprawozdaniach statystycznych SG-01 za 2015, 2016 i 2017 rok Urząd podawał rzetelne dane o ubytkach i dokonanych nasadzeniach drzew i krzewów na terenach zieleni. W okresie tym poinformowano o nasadzeniu 904, 1244 i 437 drzew oraz 747, 1282 i 92 krzewów, a także o ubytkach 755, 803 i 362 drzew oraz 736, 798 i 86 krzewów. (dowód: akta kontroli str. 365-376)

4.17. Sprawozdania statystyczne SG-01 za 2015, 2016 i 2017 rok zostały przekazane do Głównego Urzędu Statystycznego 10 lutego 2016 r., 9 lutego 2017 r. i 9 lutego 2018 r., tj. w terminach wynikających z rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie programu badań

¹⁶ Bez zezwoleń uzyskanych na podstawie wniosków złożonych przed 2015 rokiem.

statystycznych statystyki publicznej na rok 2015¹⁷, 2016¹⁸ i 2017¹⁹. W Urzędzie prowadzono robocze dane o usuniętych i nasadzonych drzewach i krzewach na terenach gminnych i innych. Naczelnik WGK wyjaśnił, że WGK prowadzi roboczą ewidencję usuwanych i nasadzanych drzew oraz krzewów, sporządzaną na podstawie wydawanych decyzji i uzyskiwanych informacji o nasadzeniach. Jeśli chodzi o przeliczanie metrów kwadratowych nasadzanych krzewów na sztuki, to występuje problem wynikający z niespójności sprawozdania SG-01 z przepisami ustawy o ochronie przyrody. Dlatego ilość metrów kwadratowych jest przeliczana na sztuki przy założeniu, że krzewy są sadzone zgodnie ze sztuką zieleniarską. Od gatunku krzewu zależy ile sztuk jest sadzone na 1 metrze kwadratowym. Zwykle jest to 3 – 4 sztuki krzewów, zależnie od gatunku. (dowód: akta kontroli str. 337-340, 365-376)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej obszarze stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niewystąpieniu do Samorządowego Kolegium Odwoławczego o wyznaczenie organu właściwego do wydania w 2015 roku siedmiu zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych. W ocenie NIK prezydent miasta na prawach powiatu nie mógł występować wówczas w imieniu miasta i jednocześnie być organem rozpoznającym sprawę w tym samym przedmiocie. W tej sytuacji, Urząd powinien był wystąpić do samorządowego kolegium odwoławczego o wyłączenie i wyznaczenie innego organu w sprawie wydania zezwolenia na usunięcie drzew rosnących na nieruchomościach będących własnością Miasta, w związku z art. 24 § 3, art. 26 § 2 i 3 oraz art. 25 Kpa.

Naczelnik WGK wyjaśnił, że do 31 grudnia 2015 r. istniała luka prawna w zakresie określenia organu kompetentnego do wydania decyzji. Dopiero z dniem 1 stycznia 2016 r. wszedł w życie przepis art. 90 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody i do tego czasu stosowaliśmy rozwiązanie, które było uzgodnione z Biurem Prawnym Urzędu. Polegało ono na tym, że z wnioskiem o wydanie zezwolenia na usuwanie drzew lub krzewów występowało MPGKIM jako posiadacz nieruchomości, działający na podstawie zlecenia udzielonego przez Prezydenta Miasta. Zezwolenie wydawał Prezydent, działający w tym przypadku jako starosta, na podstawie art. 90 uop w ówczesnym jego brzmieniu. Wnioski dla terenów miejskich w każdym przypadku dotyczyły drzew zagrażających bezpieczeństwu ludzi lub mienia. W takich przypadkach zwłoka w działaniu może spowodować nieodwracalne szkody. Ustawa o ochronie przyrody nadal zawiera luki prawne. Przykładem była usunięta z dniem 1 stycznia 2016 r. luka dotycząca wniosków składanych przez spółdzielnie mieszkaniowe (kwestia zgody współwłaścicieli gruntu – osób, które posiadają własnościowe prawo do lokalu). Inna luka, istniejąca obecnie, ujawniła się na przełomie 2017 i 2018 roku, gdyż złożyliśmy wniosek do Marszałka Województwa Podlaskiego o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew zagrażających bezpieczeństwu na ul. Aleja Legionów (droga wojewódzka). Grunty stanowiące pas drogowy są własnością Województwa Podlaskiego i z tego względu Marszałek odesłał do nas wniosek według właściwości stwierdzając, że właściwym do wydania zezwolenia jest Prezydent Miasta Łomży. Ze względu na zapisy ustawy o ochronie przyrody mieliśmy wątpliwości i wystąpiliśmy do Samorządowego Kolegium Odwoławczego o wyznaczenie innego organu do wydania zezwolenia. SKO odmówiło wyznaczenia innego organu i stwierdziło, że organem właściwym w tej sprawie jest Prezydent Miasta Łomża. W ten sposób po zmianie ustawy, mającej na celu wyeliminowanie przypadków wydawania decyzji na własny wniosek, byliśmy zmuszeni ostatecznie to uczynić. Ten problem dotyczy wszystkich miast na prawach powiatu, w których nie powołano odrębnej jednostki – zarządu dróg, bowiem Prezydent, działając jako zarządca dróg (nie zarząd) nie może przejąć gruntów pasów drogowych dróg wojewódzkich w trwałą zarząd. W tym wypadku problem wynika z niespójności przepisów ustawy o ochronie przyrody z przepisami ustawy o drogach publicznych. (dowód: akta kontroli str. 269-271, 291)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, ocenia podejmowane działania w zakresie sporządzania i składania do właściwych organów wniosków o wydanie zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych. Rzetelnie wywiązywano się też z obowiązków zawartych w zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów oraz terminowo składano sprawozdania dotyczące nasadzeń oraz ubytków drzew i krzewów.

¹⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 561, ze zm.

¹⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 460, ze zm.

¹⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 837, ze zm.

Opis stanu
faktycznego

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

5.1. W latach 2015-2018 (do 15 maja) sprawy związane z bieżącym utrzymaniem dróg, mostów, ciągów pieszych i terenów zielonych; produkcją roślin ozdobnych, krzewów i drzew wykorzystywanych do realizacji nasadzeń i aranżacji terenów miejskich; prowadzeniem aktualnej ewidencji terenów zieleni realizowało MPGKiM²⁰. W ramach prowadzonej działalności jednostka ta zajmowała się usuwaniem drzew i krzewów z terenów Miasta i zagospodarowaniem pozyskanego drewna oraz zlecaniem firmom zewnętrznym wycinania drzew trudnych do usunięcia.
(dowód: akta kontroli str. 377-386)

W okresie objętym kontrolą, Urząd sprawował nadzór nad zadaniami wykonywanymi przez MPGKiM, jednak nie kontrolował prawidłowości postępowania przez MPGKiM z pozyskanym drewnem. Naczelnik WGK wyjaśnił, że w Wydziale Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska nie ma specjalistów znających się na sprawach księgowości materiałowej. Dlatego o przeprowadzenie kontroli występowano do Biura Audytu i Kontroli. Na wniosek Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Biuro Audytu i Kontroli, w badanym okresie, od 9 marca do 10 kwietnia 2015 r. przeprowadziło kontrolę, obejmującą m.in. stan gospodarki materiałowej w MPGKiM. Kontrola objęła m.in. Zakład Zieleni Miejskiej. W protokole nie stwierdzono nieprawidłowości w gospodarowaniu drewnem. Kopia protokołu w załączeniu. Wnioski o przeprowadzenie kontroli w MPGKiM składano również na rok 2017 i 2018.

(dowód: akta kontroli str. 320-324, 387-405)

Ze sprawozdania z audytu przeprowadzonego w 2015 roku w MPGKiM wynika, że sprawy związane z zagospodarowaniem drewna wykorzystywanego do ogrzewania szklarni nie były przedmiotem kontroli.
(dowód: akta kontroli str. 387-405)

Urząd otrzymywał z MPGKiM protokoły spisywane na okoliczność pozyskania drewna podpisywane przez przedstawicieli MPGKiM i pracownika Urzędu nadzorującego ustalanie ilości pozyskanego drewna. Z informacji uzyskanej z MPGKiM wynika, że w latach 2015-2018 (do 15 maja) MPGKiM w protokołach spisywanych na okoliczność pozyskania drewna z drzew przeznaczonych do wycinki podawało dane dotyczące ilości uzyskanego drewna, jego ceny i podstawy ustalenia ceny (zarządzenia nadleśniczych w sprawie ustalonych cenników sprzedaży detalicznej drewna). Na tej podstawie opracowywano rozliczenie opału wykorzystywanego do ogrzewania pomieszczeń biurowych i socjalnych MPGKiM w okresie grzewczym oraz pieców w kotłowni ogrzewających sześć szklarni, w których produkowano sadzonki wykorzystywane przy wiosennym obsadzaniu rabat, rond. Na przykład:

- na koniec stycznia 2018 roku posiadano 147 m³ drewna o wartości 13.230 zł i 224 m.p. o wartości 10.752 zł,
- na koniec lutego 2018 roku posiadano 142 m³ drewna o wartości 12.780 zł i 284 m.p. o wartości 13.662,40 zł,
- na koniec marca 2018 roku posiadano 50 m³ drewna o wartości 4.500 zł i 302,8 m.p. o wartości 14.534,40 zł.

Z przedstawionej informacji wynika, że wartość pozyskanego drewna była przez MPGKiM ujmowana w księgach rachunkowych i ewidencjonowana na kontach 310 (Wn) i 760 (Ma), a wartość drewna wykorzystanego przy produkcji sadzonek na kontach 401 (Wn) i 310 (Ma).

(dowód: akta kontroli str. 219-260)

5.2. Z informacji udzielonej przez dyrektora MPGKiM wynika, że w latach 2015-2018 wycinką drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych zajmowało się MPGKiM, a w przypadku drzew trudnych do wycięcia firmy zewnętrzne. W okresie tym dwukrotnie została zlecona wycinka dla zewnętrznej firmy. Wartość pozyskanego drewna nie była ujęta w kosztach usługi wycinki (drewno przewieziono do MPGKiM).
(dowód: akta kontroli str. 219-260)

5.3. W latach 2015-2018 (do 15 maja) Urząd nie zawierał umów z wykonawcami zewnętrznymi na wycinkę drzew lub krzewów z terenu nieruchomości gminnych. Drzewa z tych nieruchomości były wycinane przez MPGKiM (lub okazjonalnie przez firmy zewnętrzne) i pozyskane drewno było przewożone na bazę produkcji ogrodniczej „Grabówka” przy ul. Nowogrodzkiej

²⁰ Zgodnie z § 20 pkt 1, 10 i 12 Regulaminu organizacyjnego MPGKiM w Łomży.

(nieruchomość miasta), wyceniane i wykorzystywane jako materiał opałowy (o czym napisano w pkt 5.1 wystąpienia). Dyrektor MPGKiM wyjaśnił, że drewno pozyskane z usuwania drzew jest protokołami przekazywane Zakładowi Zieleni Miejskiej i Zakładowi Dróg i Zieleni (komórki MPGKiM). Tam jest przyjmowane na ewidencję. Drewno jest przeznaczone na opał dla produkcji ogrodniczej (szklarnie) na bazie Grabówka. Odnotowywano również rozchody drewna. Osobą odpowiedzialną za gospodarkę jest zawsze osoba zajmująca stanowisko Mistrz produkcji ogrodniczej. Osoby te w badanym okresie kilkakrotnie się zmieniały. Dodał, że potencjał tej jednostki nie zawsze pozwalała na pełną realizację zadań związanych z usuwaniem drzew i krzewów. MPGKiM nie posiadało podnośnika koszowego, dźwigu, pracownika uprawnionego do cięć drzew metodą alpinistyczną oraz sprzętu specjalistycznego do karczowania krzewów. W razie potrzeby wynajmowano sprzęt lub zlecano wycinki na podstawie zapytań ofertowych. W grudniu 2017 roku dokonano zakupu podnośnika koszowego. (dowód: akta kontroli str. 219-260)

5.4. W latach 2015-2018 (do 15 maja) Urząd nie zawierał umów z firmami zewnętrznymi na usuwanie drzew lub krzewów i w związku z tym nie ponosił kosztów z tym związanych. Z informacji uzyskanej z MPGKiM wynika, że w 2017 i 2018 roku firmom zewnętrznym zlecono po jednym zadaniu polegającym na usunięciu czterech drzew i krzewów (w 2017 roku) oraz usunięciu dwóch drzew (w 2018 roku). Kwoty umowy za wymienione zlecenia i wydatkowane wynosiły odpowiednio 43.050 zł i 8.856 zł. (dowód: akta kontroli str. 219-260)

5.5. W latach 2015-2018 (do 15 maja) Urząd przekazywał MPGKiM środki finansowe na pokrycie wydatków poniesionych na wycinkę usuwanych drzew lub krzewów oraz zagospodarowanie pozyskanego drewna. Z uzyskanej informacji wynika, że MPGKiM dokonywało wycinek drzew i krzewów po kosztach własnych. (dowód: akta kontroli str. 219-260)

5.6. W latach 2015-2018 (do 15 maja) w Urzędzie nie zostały określone procedury dotyczące postępowania z pozyskanym drewnem oraz zasadami jego sprzedaży. Pracownicy Urzędu uczestniczyli w ustalaniu ilości drewna pozyskanego z wycinek i wycenie drewna. We wszystkich protokołach napisano, że pozyskane drewno było „mieszane”. (dowód: akta kontroli str. 219-260, 406)

5.7. W latach 2015-2018 (do 15 maja) Urząd nie sprzedawał drewna i krzewów (Gmina nie uzyskiwała dochodów z tego tytułu). MPGKiM podało, że nie prowadziło sprzedaży drewna, a wartość pozyskanego drewna była ujmowana w księgach rachunkowych na podstawie dokumentów źródłowych, tj. protokołów i rozliczeń. (dowód: akta kontroli str. 219-260, 406)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej obszarze nie stwierdzono nieprawidłowości.

NIK pozytywnie ocenia działania Urzędu w zakresie nadzoru nad ustalaniem ilości i wartości pozyskanego drewna wykorzystywanego do ogrzewania pomieszczeń biurowych i socjalnych MPGKiM w okresie grzewczym oraz pieców w kotłowni ogrzewających sześć szklarni.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli²¹, wnosi o:

1. Wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów, zawierających wszystkie elementy wymienione w art. 83d ustawy o ochronie przyrody.
2. Podjęcie działań w celu wyegzekwowania 30% kary (1.764 zł) za zniszczenie drzewa, ustalonej decyzją nr WGK.6132.1.2018.
3. Monitorowanie terminów usunięcia drzew i krzewów.

²¹ Dz. U. z 2017 r. poz.524. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
wniosków

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

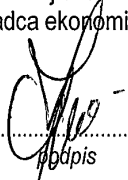
Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

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

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

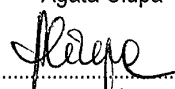
Białystok, dnia 11 lipca 2018 r.

Kontroler
Andrzej Juchnicki
doradca ekonomiczny



.....
podpis

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



.....
podpis