NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.009.04.2018
P/18/046

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
Kontroler	Jerzy Chwiedosik – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/64/2018 z 14 maja 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Suwałkach (zwany dalej „Urzędem"), ul. Adama Mickiewicza 1, 16-400 Suwałki
Kierownik jednostki kontrolowanej	Czesław Renkiewicz, Prezydent Miasta Suwałk od 6 grudnia 2010 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności[1]

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, wykonywanie przez Miasto Suwałki w latach 2015-2018[2] zadań związanych z usuwaniem drzew i krzewów oraz zagospodarowaniem pozyskanego drewna.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W Mieście Suwałki weryfikowano przyczyny usunięcia drzew i krzewów, a w uzasadnionych sytuacjach odstępowano od naliczenia opłat za ich wycinkę. We wszystkich przypadkach otrzymania zgłoszeń o nielegalnym usunięciu lub uszkodzeniu drzew podejmowano odpowiednie działania zmierzające do ustalenia stanu faktycznego. Ponadto terminowo przekazywano Głównemu Urzędowi Statystycznemu sprawozdania SG-01 za lata 2015-2017 dotyczące m.in. ubytków i nasadzeń drzew i krzewów na terenach zieleni.

Zadania w zakresie składania wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów z nieruchomości stanowiących własność Miasta Suwałki, usuwania z tych nieruchomości drzew i krzewów oraz zagospodarowania pozyskanego drewna, powierzono Zarządowi Dróg i Zieleni w Suwałkach – jednostce budżetowej Miasta. Zarząd Dróg i Zieleni ewidencjonował pozyskane i zagospodarowywane drewno w księgach rachunkowych.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na:

- nierzetelnym udokumentowaniu przeprowadzenia oględzin drzew przewidzianych do usunięcia w jednym z 13 analizowanych postępowań o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów z terenów innych niż tereny Miasta Suwałki,
- nieprawidłowym naliczeniu opłat za usunięcie drzew w trzech z 13 skontrolowanych zezwoleniach,
- nieprowadzeniu w dziewięciu z 13 analizowanych spraw monitoringu przestrzegania przez wnioskodawców określonego w zezwoleniach terminu usunięcia drzew i krzewów, a w czterech (z 11) spełnienia wymogu uzyskania pozwolenia na budowę przed usunięciem drzew,
- nieprowadzeniu monitoringu zmiany sposobu wykorzystania terenu, z którego osoby fizyczne usunęły drzewa i krzewy na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej,
- nieprzeprowadzeniu, w czterech objętych analizą postępowaniach, kontroli zachowania żywotności nasadzonych drzew po upływie trzech lat od określonego w zezwoleniu terminu ich nasadzenia,

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

[2] Do 15 maja 2018 r.

– nieudokumentowaniu ilości drewna pozyskanego w wyniku wycinki drzew podczas prowadzenia jednej z czterech inwestycji objętych decyzjami o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Stosownie do postanowień Regulaminu organizacyjnego Urzędu, ustalonego zarządzeniem Prezydenta Miasta Suwałk, realizacja zadań związanych z usuwaniem drzew i krzewów wymagających uzyskania zezwolenia należała do Wydziału Ochrony Środowiska i Gospodarki Komunalnej (dalej „WOŚiGK"). Natomiast wydawanie zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów z terenu nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków oraz ustalanie opłat za wycinkę tych drzew, do 31 marca 2015 r., należało do zadań Wydziału Kultury i Ochrony Zabytków, a od 1 kwietnia 2015 r. – do zadań Biura Konserwatora Zabytków.
(dowód: kata kontroli str. 5-19)

W WOŚiGK prowadzeniem spraw z zakresu usuwania drzew i krzewów zajmował się jeden pracownik, legitymujący się wykształceniem wyższym magisterskim o specjalności inżynieria ekologiczna. Zakres jego obowiązków obejmował m.in. przyjmowanie i weryfikację wniosków o udzielenie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów z terenów niebędących własnością komunalną, prowadzenie związanych z tym postępowań administracyjnych, w tym dokonywanie oględzin i pomiaru pni drzew przewidzianych do usunięcia, przygotowanie oraz uzgadnianie z właściwymi organami projektu decyzji o wydanie zezwolenia, przyjmowanie i weryfikowanie zgłoszeń zamiaru usunięcia drzew, prowadzenie postępowań w sprawie wymierzenia kar za nielegalne usunięcie lub uszkodzenie drzew i krzewów, a także prowadzenie publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie. Osoba ta realizowała też inne zadania.

W latach objętych kontrolą pracownik ten uczestniczył w jednym szkoleniu, którego tematyka dotyczyła wydawania zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów oraz wymierzania kar za zniszczenie zieleni. (dowód: akta kontroli str. 24-32, 35-41, 369)

Usuwaniem drzew i krzewów oraz zagospodarowaniem pozyskanego drewna zajmowała się jednostka budżetowa Miasta – Zarząd Dróg i Zieleni (dalej „ZDiZ"), w ramach statutowej działalności[3], obejmującej m.in. zarządzanie wszystkimi drogami publicznymi usytuowanymi w granicach administracyjnych Miasta Suwałki, zielenią miejską oraz innymi nieruchomościami przekazanymi przez Miasto Suwałki w trwały zarząd, zarządzanie lub administrowanie. Zgodnie z postanowieniami Regulaminu organizacyjnego ZDiZ[4] zadania te wykonywało sześcioro pracowników zatrudnionych w Dziale Zieleni Miejskiej. Szczegółowy wykaz ich obowiązków został ustalony w zakresach czynności.

Z informacji udzielonej przez dyrektora ZDiZ wynika, że kierownik Działu Zieleni Miejskiej posiada uprawnienia inspektora nadzoru terenów zielonych. Z dołączonej kopii zaświadczenia nie wynika, czy osoba ta ma uprawnienia brakarskie niezbędne do dokonywania kategoryzacji pozyskiwanego drewna.
(dowód: akta kontroli str. 46-49, 77-107, 122-152)

Dyrektor ZDiZ, na podstawie otrzymanych od Prezydenta Miasta pełnomocnictw do składania oświadczeń woli w zakresie spraw związanych ze statutową działalnością jednostki oraz występowania w tych sprawach przed organami administracji[5], składał

[3] Statut Zarządu Dróg i Zieleni w Suwałkach został ustalony uchwałą Rady Miejskiej Suwałk z 30 listopada 2011 r. w sprawie przekształcenia zakładu budżetowego pod nazwą Zakład Usług Komunalnych w Suwałkach w jednostkę budżetową pod nazwą Zarząd Dróg i Zieleni w Suwałkach.

[4] Regulaminy wprowadzone zarządzeniami dyrektora ZDiZ z 10 lutego 2014 r., 15 kwietnia 2015 r., 8 grudnia 2015 r. i 27 czerwca 2017 r.

[5] Pełnomocnictwa nr 385/2015 z 30 września 2015 r. i nr 194/2016 z 23 maja 2016 r.

do odpowiednich organów wnioski o udzielenie zgody na usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości stanowiących własność Miasta i znajdujących się w trwałym zarządzie ZDiZ. (dowód: akta kontroli str. 46-49, 73-74, 153-178, 188-189, 201-213)

1.2. Potencjał techniczny Urzędu oraz ZDiZ był wystarczający do właściwej realizacji zadań związanych z usuwaniem drzew i krzewów. Pracownik WOŚiGK dysponował komputerem, aparatem fotograficznym oraz atestowaną, stalową miarką do pomiaru pni drzew, natomiast sprzęt techniczny ZDiK obejmował m.in. dwie podkrzesywarki, rębak do gałęzi, podnośnik koszowy o wysięgu 16 m, pięć pił spalinowych, frezarkę do pni, samochody do wywozu drewna. (dowód: akta kontroli str. 77-78, 370)

1.3. W latach 2015-2018 w budżecie Miasta zaplanowano środki finansowe na utrzymanie zieleni w kwotach kolejno 2.186,5 tys. zł, 2.527,8 tys. zł, 2.418,2 tys. zł i 2.180,4 tys. zł (nie wyszczególniono kwot na zadania dotyczące usuwania drzew i krzewów oraz zagospodarowanie pozyskanego drewna). W latach 2015-2017 zrealizowane wydatki stanowiły odpowiednio 99,3%, 95,9% i 96,9% przewidzianych środków, natomiast na koniec pierwszego kwartału 2018 roku – 16,9%. (dowód: akta kontroli str. 371-377)

1.4. W ramach kontroli zarządczej naczelnicy poszczególnych wydziałów Urzędu sporządzali analizy ryzyka. WOŚiGK nie zidentyfikował ryzyka w toku wykonywania zadań dotyczących usuwania drzew i krzewów, natomiast ryzyko zdiagnozowane w tym zakresie przez Miejskiego Konserwatora Zabytków, w latach 2016-2018, dotyczyło możliwości odmowy wydania zezwolenia na usunięcie drzewa w wyniku niewłaściwej oceny jego stanu zdrowotnego, w efekcie czego mogłoby dojść do zagrożenia mienia i zdrowia ludzi. Jako reakcję na tego rodzaju ryzyko przewidziano komisyjne przeprowadzanie oględzin drzew.

Naczelnik WOŚiGK w złożonych wyjaśnieniach nie wskazał przyczyn nieuwzględnienia w opracowanych analizach ryzyk związanych z prowadzeniem spraw z zakresu usuwania drzew i krzewów. Podał natomiast, że: „*Procedury przyjęte w Wydziale dotyczące usunięcia drzew i krzewów dostosowywane były na bieżąco do zmieniających się przepisów prawnych. Przy opracowaniu projektu decyzji pracownik brał pod uwagę ocenę ryzyka związaną z ewentualną odmową wydania decyzji, uwzględniającą bezpieczeństwo wnioskodawców oraz ich majątku. W momencie wydania decyzji ryzyka te były znane Organowi”.* (dowód: akta kontroli str. 56-63, 648)

1.5. W latach 2105-2018 (do 15 maja) realizacja zadań dotyczących usuwania drzew i krzewów oraz zagospodarowania pozyskanego drewna nie była przedmiotem audytu wewnętrznego ani kontroli żadnej z funkcjonujących komisji Rady Miejskiej Suwałk.
(dowód: akta kontroli str. 64-67, 69)

Ustalone nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na potrzebę zidentyfikowania w WOŚiGK ryzyk związanych z wykonywaniem zadań obejmujących usuwanie drzew i krzewów. Kontrola NIK wykazała bowiem szereg nieprawidłowości w tym zakresie, co szczegółowo przedstawiono w pkt 2 wystąpienia. Powstanie nieprawidłowości mogło wynikać m.in. z faktu, iż sprawy dotyczące usuwania drzew i krzewów prowadził tylko jeden pracownik, który realizował też inne zadania.

Ocena cząstkowa

Urząd zapewnił warunki do realizacji zadań związanych z usuwaniem drzew i krzewów. Prowadzenie spraw z tego zakresu powierzono WOŚiGK, który wyposażono w niezbędne środki techniczne. Wyznaczono też wyspecjalizowaną jednostkę budżetową – ZDiZ, odpowiedzialną za usuwanie drzew i zagospodarowanie pozyskanego drewna. Jednakże realizowanie zadań dotyczących usuwania drzew i krzewów tylko przez jednego pracownika WOŚiGK mogło być powodem powstania w tym zakresie nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli NIK.

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

2.1.1. W latach 2015-2018 (do 15 maja) do Urzędu wpłynęło łącznie 411 wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie 2.340 drzew i 10.384,51 m^2 krzewów z terenów innych niż nieruchomości będące własnością Miasta, w tym kolejno 198, 152, 44 i 17. Liczba drzew objętych wnioskami wynosiła odpowiednio 926, 1.028, 312, 74, zaś powierzchnia krzewów 10.027 m^2 w 2015 roku i 357,51 m^2 w 2016 roku. W latach 2017-2018 (do 15 maja) nie wnioskowano o zgodę na usunięcie krzewów.

2.1.2. W latach 2015-2018 (do 15 maja) Prezydent Miasta Suwałk wydał 336 decyzji zezwalających na usunięcie 1.475 drzew i 109,91 m^2 powierzchni krzewów. W poszczególnych latach zezwolenia dotyczyły 639, 635**,** 146 i 55 drzew oraz 12,4 m^2 krzewów w 2015 roku i 97,51 m^2 krzewów w 2016 roku.

Wnioskodawców zobowiązano do dokonania nasadzeń 189 drzew i 4,5 m^2 powierzchni krzewów w 2015 roku (27 zezwoleń), 268 drzew w 2016 roku (16 zezwoleń), 276 drzew w 2017 roku i 143 drzew do 15 maja 2018 roku (pięć zezwoleń).

W 10 przypadkach, z powodu braku podstaw do usunięcia drzew, wydano decyzje odmowne (siedem w 2015 roku, jedną w 2016 roku i dwie w 2017 roku). Ponadto 11 postępowań umorzono (dwa w 2015 roku, sześć w 2016 roku i trzy w 2017 roku), zaś 41 wniosków (25 w 2015 roku, 12 w 2016 roku, jeden w 2017 roku i trzy do 15 maja 2018 r.) pozostawiono bez rozpoznania. Powody to głównie niespełnienie wymogów formalnych wniosku o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów, nieuzupełnienia wniosku w wyznaczonym terminie.

W latach 2015-2018 (do 15 maja) wydano odpowiednio dziewięć, dziewięć, trzy i trzy zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów, w których naliczono opłaty w wysokości kolejno 439.158,99 zł, 533.249,84 zł, 68.145,00 zł i 32.325,00 zł. We wszystkich przypadkach termin uiszczenia opłaty został odroczony na okres trzech lat od daty dokonania nasadzeń zastępczych.

Liczba zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów, w których nie naliczono opłat wynosiła 148 w 2015 roku, 110 w 2016 roku, 33 w 2017 roku i 11 w 2018 roku. W odpowiednio 129, 97, 33 i siedmiu zezwoleniach nie naliczono opłaty za usunięcie drzew i krzewów i jednocześnie nie nałożono na wnioskodawców obowiązku dokonania nasadzeń rekompensujących. Naczelnik WOŚiGK wyjaśnił, że wydając zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu uzależnione od wykonania nasadzeń zastępczych, bierze pod uwagę w szczególności dostępność miejsc do nasadzeń zastępczych, cechy usuwanego drzewa lub krzewu, wartość przyrodniczą, w tym rozmiar drzewa lub powierzchnię krzewów oraz funkcje, jakie pełnią w ekosystemie, wartość kulturową, walory krajobrazowe, lokalizację, powód usunięcia drzewa, a także ewentualne ryzyko związane z odmową usunięcia, wiek wnioskodawcy, jego sytuację materialną, możliwości nasadzeń na terenie wnioskodawcy i obowiązku późniejszej pielęgnacji drzew. (dowód: akta kontroli str. 422-457, 651-652)

2.1.4. Analiza 13 (z 336) celowo dobranych decyzji dotyczących usunięcia największej liczby drzew i krzewów, wykazała że:

a) Wszystkie decyzje zostały wydane zgodnie z właściwością miejscową i rzeczową. Tereny objęte zezwoleniami, w dziesięciu przypadkach, stanowiły własność podmiotów występujących z wnioskami, zaś w trzech przypadkach nieruchomości będące własnością Miasta Suwałki znajdowały się w użytkowaniu wieczystym Suwalskiej Spółdzielni Mieszkaniowej oraz Zarządu Rodzinnego Ogrodu Działkowego" Borówka" w Suwałkach. Żadna z nieruchomości nie była wpisana do rejestru zabytków.
(dowód: akta kontroli str. 458-459)

b) Wszystkie zezwolenia wydano na podstawie kompletnych wniosków, zawierających elementy określone w art. 83 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody[6] (w brzemieniu obowiązującym do 27 sierpnia 2015 r.) lub art. 83b tej ustawy (w brzemieniu obowiązującym od 28 sierpnia 2015 r.).
(dowód: akta kontroli str. 475-635)

c) W 11 z 13 analizowanych postępowań przyczynę usunięcia drzew stanowiła realizacja inwestycji (budowa budynków mieszkalnych wielorodzinnych, budynku produkcyjnego, zatoki postojowej i drogi dojazdowej, składu opału, rozbudowa infrastruktury komunikacyjnej na terenie zakładu, modernizacja drogi osiedlowej). W uzasadnieniach wydanych zezwoleń zapisano, że nie ma możliwości realizacji inwestycji z zachowaniem drzew. (dowód: akta kontroli str. 475-635)

d) Wszystkie objęte zezwoleniami drzewa wymagały zgody na ich usunięcie. Przed wydaniem zezwoleń, nie zachodziła konieczność uzgadniania ich treści z innymi organami, gdyż przewidziane do usunięcia drzewa nie znajdowały się na obszarach objętych ochroną krajobrazową ani w granicach parku narodowego bądź rezerwatu przyrody, jak też na obszarze pasa drogowego drogi publicznej.
(dowód: akta kontroli str. 475-635)

e) We wszystkich objętych analizą postępowaniach przeprowadzono oględziny nieruchomości, na których znajdowały się drzewa i krzewy przewidziane do usunięcia, przy czym w jednym przypadku nie dokonano oględzin drzewa, które zostało ujęte w uzupełnieniu do wcześniej złożonego wniosku o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew. W 12 z 13 protokołów oględzin odnotowano, iż zweryfikowano obwody pni oraz gatunki drzew objętych wnioskiem, ustalono że na drzewach nie było gniazd i budek lęgowych ptaków, a w obrębie drzew nie występowały gatunki chronione. W jednym protokole (z 27 marca 2015 r.) nie było zapisów dotyczących gniazd i gatunków chronionych. Zdjęcia wykonane podczas oględzin przechowywano na dysku twardym służbowego komputera pracownika przeprowadzającego oględziny.
(dowód: akta kontroli str. 480, 490, 503, 514, 531, 545, 567, 578, 591, 603, 614, 622, 628)

f) 10 z 13 zezwoleń wydanych po 28 sierpnia 2015 r. zawierało elementy wymienione w art. 83d ust. 1-2 ustawy o ochronie przyrody, tj. [1] imię, nazwisko i adres albo nazwę i siedzibę wnioskodawcy, [2] miejsce usunięcia drzewa, [3] pełną nazwę gatunku drzewa, [4] obwód pnia drzewa mierzony na wysokości 130 cm, [5] wysokość opłaty za usunięcie drzewa, [6] termin usunięcia drzewa, [7] określenie miejsca dokonania nasadzeń drzew, [8] liczbę nasadzanych drzew wraz z określeniem minimalnego obwodu pnia, [9] gatunek nasadzanych drzew – w czterech decyzjach, zaś w sześciu wymieniono gatunki, które nie mogą być nasadzane, [10] termin wykonania nasadzeń oraz termin złożenia informacji o dokonanych nasadzeniach. Pozostałe trzy zezwolenia spełniały wymogi zawarte w art. 84 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody w brzmieniu obowiązującym do 27 sierpnia 2015 r., bowiem określały: wysokość opłaty za usunięcie drzew lub krzewów, termin ich usunięcia oraz termin posadzenia innych drzew. Ponadto w tych samych trzech zezwoleniach wskazano także lokalizację drzew do usunięcia, liczbę usuwanych drzew oraz pełne nazwy ich gatunków, termin poinformowania Urzędu o dokonanych nasadzeniach.

Liczba drzew ustalona do nasadzenia wynosiła 458 i była o 321 wyższa od liczby drzew usuwanych (137). Naczelnik WOŚiGK wyjaśnił: „*Brak jest w prawodawstwie precyzyjnych i jednoznacznych zasad kształtowania nasadzeń zastępczych w zamian za usuwane drzewa i krzewy, zarówno w zakresie ilości nasadzeń oraz wymaganych gatunków drzew i krzewów*. *Określenie gatunków i liczby drzew do nasadzenia zastępczego jest uzależnione każdorazowo od wielkości drzew, gatunku, stanu zdrowotnego, lokalizacji i innych cech mających wpływ na ich wartość przyrodniczą oraz kształtowanie terenów zieleni miejskiej".* (dowód: akta kontroli str. 475-635, 648-649)

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

g) W pięciu z 13 zezwoleń ustalony termin usunięcia drzew przypadał od marca do października (odpowiednio do 31 marca 2015 r., 30 czerwca 2015 r., 30 kwietnia 2016 r., 30 sierpnia 2016 r., 30 października 2018 r.). W każdym przypadku, w protokole oględzin drzew przewidzianych do usunięcia odnotowano, że na tych drzewach i krzewach nie było gniazd i budek lęgowych ptaków, a w ich obrębie nie stwierdzono występowania gatunków chronionych. Terminy dokonania nasadzeń nie były wyznaczane w okresie zimowym.
(dowód: akta kontroli str. 487-488, 490, 440-441, 545, 575-577, 578, 596-598,603, 619-620, 622)

h) 12 spraw (z 13) załatwiono w terminie miesiąca od daty wpływu wniosku, co spełniało wymogi określone w art. 35 ust. 3 kpa. W jednym przypadku rozstrzygnięcie zapadło po 38 dniach. Stronę poinformowano o przyczynach nierozpatrzenia wniosku w terminie (długotrwała procedura zbierania materiału dowodowego), wskazując jednocześnie przewidywany termin załatwienia sprawy. (dowód: akta kontroli str. 460-462)

i) W 10 z 13 zezwoleń opłaty naliczono w odpowiedniej wysokości, z uwzględnieniem aktualnie obowiązujących przepisów. Natomiast w trzech przypadkach ustalono je nieprawidłowo, co szerzej przedstawiono w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.
(dowód: akta kontroli str. 463-470, 475, 500, 511, 540, 562, 575, 587, 607)

j) Z wyjątkiem czterech przypadków (z 13 analizowanych) informacje o wnioskach i zezwoleniach były na bieżąco wprowadzane do publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie.
(dowód: akta kontroli str. 471-472)

2.1.5. Na podstawie 12 zezwoleń (cztery wybrane losowo i osiem z próby 13 postępowań badanych szczegółowo), w których odstąpiono od naliczenia opłat za usunięcie drzew i krzewów, stwierdzono, że nienałożenie opłat miało podstawy prawne i merytoryczne. Nienaliczanie opłat najczęściej uzasadniano zagrożeniem dla ludzi lub mienia wynikającego ze stanu zdrowotnego drzew (art. 86 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie przyrody), nieprzekroczeniem obwodu pni drzew przewidzianych do usunięcia (na wysokości 130 cm) wartości określonych w art. 86 ust. 1 pkt 7 wyżej powołanej ustawy i przywróceniem nieużytkowanego gruntu do użytkowania zgodnego z przeznaczeniem terenu, ustalonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub decyzji Prezydenta Miasta określającej warunki zabudowy i zagospodarowania. W protokołach oględzin wskazywano okoliczności uzasadniające nienaliczanie opłat.
(dowód: akta kontroli str. 473-476, 500-501, 511-512, 540-541, 562-563, 575-577, 587-589, 607-609)

Ustalone nieprawidłowości

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

1. W jednym z 13 analizowanych postępowań nierzetelnie udokumentowano przeprowadzenie oględzin. W protokole oględzin (z 27 marca 2015 r.) nie odnotowano, czy w obrębie usuwanych drzew występowały chronione gatunki roślin, zwierząt lub grzybów. Było to niezgodne z wymogami zawartymi w art. 83 ust. 2c ustawy o ochronie przyrody (w brzmieniu obowiązującym do 27 sierpnia 2015 r.). Pracownik Urzędu, który przeprowadził oględziny wyjaśnił, że gdy nie występują gatunki objęte ochroną to nie zawsze odnotowuje ten fakt w protokole oględzin.
(dowód: akta kontroli str. 614, 646)

2. W jednym przypadku nie przeprowadzono oględzin drzewa, które zostało wykazane w złożonym przez wnioskodawcę uzupełnieniu wniosku (24 sierpnia 2017 r.). Stanowiło to naruszenie art. 83c ust. 1 ustawy o ochronie przyrody (w brzmieniu obowiązującym od dnia 28 sierpnia 2015 r.). Pracownik Urzędu odpowiedzialny za sprawy z zakresu usuwania drzew i krzewów wyjaśnił, że wszystkie drzewa przewidziane do usunięcia zostały poddane oględzinom, przeprowadzonym w dniu 11 sierpnia 2017 r. Natomiast w wyniku konsultacji wnioskodawca zrezygnował z usunięcia części drzew i krzewów.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że 24 sierpnia 2017 r. wnioskodawca w złożonym uzupełnieniu wniosku potwierdził rezygnację z usunięcia części drzew, jednocześnie zgłosił usunięcie dodatkowego drzewa, które nie było wykazane w pierwotnym wniosku. Drzewo to nie zostało poddane oględzinom, bowiem oględziny przeprowadzono 11 sierpnia 2017 r., tj. 13 dni przed złożeniem uzupełnienia wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 528-535, 646)

3. W decyzji z 24 sierpnia 2017 r. udzielającej zezwolenia na usunięcie 17 drzew nie rozstrzygnięto sposobu postępowania z jednym drzewem (sosna pospolita) objętym wnioskiem. Naczelnik WOŚiGK, który z upoważnienia Prezydenta Miasta podpisał decyzję, wyjaśnił, że wnioskodawca odstąpił od wycięcia tego drzewa, jednak we wniosku wycofującym błędnie określił jego gatunek i pozycję we wniosku.

   Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że wniosek uzupełniający zawierał wykaz drzew, od usunięcia których odstąpiono, obejmujący nazwę gatunkową drzewa oraz jego pozycję pod którą występuje na mapie załączonej do wniosku, a także wykaz drzew nadal przewidzianych do usunięcia. Sosnę pospolitą wymieniono wśród drzew przewidzianych do usunięcia, mimo to w wydanym zezwoleniu nie została ona uwzględniona. (dowód: akta kontroli str. 524-535, 648)

4. W trzech z 13 objętych szczegółową analizą decyzji zezwalających na usunięcie drzew, opłaty naliczono w sposób nieprawidłowy. W dwóch przypadkach (decyzje OSGK.6131.24.2.2018.RR i OSGK.6131.24.1.2018.RR) wysokość opłat została zaniżona odpowiednio o 1.770 zł i 790 zł, zaś kolejna (OSGK.6131.192.2.2016.RR) zawyżona o 5.580,96 zł. Było to spowodowane niewłaściwym zastosowaniem stawek określonych w odpowiednio rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie wysokości stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów[7] i rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie opłat za usunięcie drzew i krzewów z 25 sierpnia 2016 r.[8] Naczelnik WOŚiGK wyjaśnił, że pracownik przygotowujący projekt decyzji z powodu przeoczenia zastosował niewłaściwe stawki. We wszystkich przypadkach termin uiszczenia opłaty odroczono na okres trzech lat.

   (dowód: akta kontroli str. 463, 467-468, 475-477,500-501, 562-563, 648)

5. W przypadku trzech z 13 analizowanych postępowań złożone wnioski o udzielenie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów oraz jedno zezwolenie nie zostały zamieszczone w publicznie dostępnym wykazie danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku. Natomiast w kolejnym przypadku złożony wniosek ujęto w tym wykazie po 40 dniach od jego wpływu do Urzędu. Stanowiło to naruszenie art. 21 ust. 2 pkt 24 lit. f w zw. z art. 22 i art. 23 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko[9]. Pracownik Urzędu odpowiedzialny za sprawy z zakresu usuwania drzew i krzewów wyjaśnił, że niezamieszczenie w wykazie trzech wniosków i jednej decyzji wynikało z przeoczenia, zaś opóźnienie w opublikowaniu jednego wniosku było spowodowane natłokiem obowiązków. (dowód: akta kontroli str. 471-472, 644)

2.2. Kontrola realizacji warunków wynikających z prowadzonych postępowań

Opis stanu faktycznego

2.2.1. W latach 2015-2018 (do 15 maja) wydano kolejno dziewięć, dziewięć, trzy i trzy zezwolenia, w których za usunięcie drzew i krzewów naliczono opłatę w wysokości odpowiednio 439.159 zł, 533.250 zł, 68.145 zł i 32.325 zł. W każdym przypadku naliczenia opłaty termin jej uiszczenia został odroczony na okres trzech lat od daty dokonania nasadzeń. Do zakończenia kontroli NIK, w żadnej ze spraw nie upłynął trzyletni okres. W latach 2015-2018 (do 15 maja) Urząd nie uzyskał dochodów z tego tytułu. W WOŚiGK nie ma dokumentów potwierdzających monitorowanie terminów wnoszenia opłat. Pracownik odpowiedzialny za prowadzenie spraw związanych z usuwaniem drzew i krzewów wyjaśnił: „*Nie prowadziłem monitoringu wnoszenia przez wnioskodawców opłat za usunięcie drzew*

[7] Dz. U. poz. 1330.

[8] Dz. U. poz. 1354 – obowiązywało do 1 stycznia 2017 r.

[9] Dz. U. z 2017 r. poz. 1405, ze zm.

i krzewów, gdyż w każdym przypadku naliczenia opłaty była ona odraczana na okres trzech lat z uwagi na nałożenie obowiązku dokonania nasadzeń zastępczych".

(dowód: akta kontroli str. 422-457, 636-637, 643)

2.2.2. W Urzędzie nie nadzorowano przestrzegania wyznaczonych w zezwoleniach terminów usuwania drzew i krzewów, nie sprawdzano spełnienia wymogu uzyskania pozwolenia na budowę przed usunięciem drzew, nie kontrolowano też zachowania żywotności nasadzonych drzew po upływie trzech lat od określonego w zezwoleniu terminu nasadzenia, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „*Ustalone nieprawidłowości*". (dowód: akta kontroli str. 637, 639-640)

2.2.3. W latach objętych kontrolą spośród 13 analizowanych postępowań o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów, informacje o dokonanych nasadzeniach powinno przedłożyć ośmiu wnioskodawców. W wyznaczonym terminie informacje złożyło pięciu wnioskodawców (pisma informujące o dokonanych nasadzeniach zostały dołączone do akt sprawy). Nasadzeń w tych pięciu sprawach dokonano w wyznaczonych terminach. Pracownik odpowiedzialny za prowadzenie spraw z zakresu usuwania drzew i krzewów wyjaśnił: *Nie weryfikuję terminowości składania informacji o dokonanych nasadzeniach z uwagi na brak czasu, spowodowany zbyt dużą ilością przypisanych obowiązków".*

(dowód: akta kontroli str. 475-635, 643)

Ustalone nieprawidłowości

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

1. W latach objętych kontrolą w Urzędzie w żadnej z dziewięciu spraw (z 13 analizowanych), w których upłynął wskazany w zezwoleniu termin na usunięcie drzew lub krzewów, nie monitorowano przestrzegania tego terminu.

   Naczelnik WOŚiGK wyjaśnił: „*Brak jest przepisów prawnych nakazujących monitorowanie, przez organ wydający decyzję w zakresie usunięcia drzew lub krzewów, terminów usunięcia drzew lub krzewów objętych decyzją*". Pracownik odpowiedzialny za sprawy z zakresu usuwania drzew i krzewów podał: „*Nie kontrolowałem terminowości usuwania drzew i krzewów przez podmioty, którym wydano zezwolenia na usunięcie drzew, ze względu na obiektywne trudności w uzgodnieniu z tymi podmiotami terminów przeprowadzenia oględzin.* (dowód: akta kontroli str. 524-635, 643, 648)

   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 może nałożeniem administracyjnej kary pieniężnej. Ponadto z art. 83f ust. 20 ustawy o ochronie przyrody (dodanego z dniem 17 czerwca 2017 r.) wynika obowiązek sprawowania przez Prezydenta Miasta kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony terenów zieleni i zadrzewień w trybie art. 379 i 380 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska[10]

2. W przypadku czterech (z 11 badanych) decyzji zezwalających na usunięcie drzew pod warunkiem uzyskania pozwolenia na budowę, nie sprawdzono czy wnioskodawcy spełnili ten warunek przed upływem wyznaczonego terminu wycięcia drzew.

   (dowód: akta kontroli str. 475-635)

   Naczelnik WOŚiGK wyjaśnił: „*Brak jest przepisów prawnych nakazujących monitorowanie, przez organ wydający decyzję w zakresie usunięcia drzew lub krzewów, uwarunkowaną wcześniejszym uzyskaniem pozwolenia na budowę, czy dokonano usunięcia drzew lub krzewów objętych decyzją po uzyskaniu stosownego pozwolenia. Taki obowiązek obciążą podmiot, który otrzymał decyzję*".

   Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że zgodnie z art. 83d ust. 5 uoop jeżeli przyczyną usunięcia drzewa lub krzewu jest realizacja inwestycji wymagającej uzyskania pozwolenia na budowę, zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu może zostać wykonane pod warunkiem uzyskania tego pozwolenia. Zatem usunięcie drzewa bez uzyskania pozwolenia na budowę, traktowane jest jak usunięcie drzewa

[10] Dz. U. z 2018 r. poz. 799, ze zm.

bez wymaganego zezwolenia i w konsekwencji skutkować może nałożeniem administracyjnej kary pieniężnej.

Pracownik odpowiedzialny za sprawy z zakresu usuwania drzew i krzewów wyjaśnił: „(…) *Nie sprawdzałem, czy wnioskodawcy przed wycięciem drzew uzyskali pozwolenia na budowę, ze względu na brak czasu.* (dowód: akta kontroli str. 645, 648)

3. Nie kontrolowano zachowania żywotności nasadzonych drzew po upływie trzech lat od określonego w zezwoleniu terminu ich nasadzenia, co wykazała analiza czterech losowo wybranych postępowań z 2014 roku, w których uiszczenie opłat za usunięcie drzew odroczono na okres trzech lat, tj do 14 listopada 2017 r.. Zgodnie z postanowieniami art. 84 ust. 4 i 5 jeżeli nasadzone drzewa po trzech latach od nasadzenia zachowały żywotność lub nie zachowały żywotności z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości, należność z tytułu naliczonej opłaty podlega umorzeniu. Natomiast w przypadkach, gdy niezachowanie żywotności nasadzonych drzew i krzewów wynikało z przyczyn zależnych od posiadacza nieruchomości, naliczona opłata jest przeliczana w sposób proporcjonalny do liczby drzew lub powierzchni krzewów, które nie zachowały żywotności.

   Naczelnik WOŚiGK wyjaśnił: „*Urząd nie zaniechał kontroli zachowania żywotności nasadzonych drzew po upływie trzech lat od określonego w zezwoleniu terminu ich nasadzenia. Brak jest przepisów wskazujący konkretny termin przeprowadzenia kontroli po upływie 3 lat od terminu nasadzeń. Kontrola będzie dokonana w bieżącym roku, w okresie wegetacyjnym roślin, umożliwiającym prawidłową ocenę zachowania żywotności drzew i krzewów*". Natomiast pracownik odpowiedzialny za sprawy z zakresu usuwania drzew i krzewów wyjaśnił: „*Nie kontrolowałem żywotności nasadzonych drzew z uwagi na brak czasu".*

   Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska Urzędu, że oględziny żywotności nasadzonych drzew mogą być przeprowadzone w dowolnym terminie po upływie trzech lat, bowiem im później oględziny zostaną przeprowadzone tym większe istnieje prawdopodobieństwo negowania ich ustaleń, w przypadku, gdy nasadzone drzewa nie zachowały żywotności. Ponadto art. 84 ust. 6 ustawy o ochronie przyrody dopuszcza możliwość wydania stosownej decyzji naliczającej opłaty także przed upływem trzyletniego okresu, o ile nasadzone drzewa i krzewy nie zachowały żywotności przed upływem tego okresu. (dowód: akta kontroli str. 639-640, 643, 648)

2.3. Przyjmowanie zgłoszeń dotyczących usuwania drzew i krzewów

Opis stanu faktycznego

2.3.1. W wyniku nowelizacji przepisów ustawy o ochronie przyrody od 1 stycznia 2017 r. do 16 czerwca 2017 r. osoby fizyczne zostały zwolnione z konieczności uzyskiwania zezwolenia na usunięcie drzew z terenu nieruchomości stanowiących ich własność, na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska wyjaśnił, że nie podejmowano prób oszacowania liczby drzew i krzewów usuniętych w tym okresie z nieruchomości stanowiących własność osób fizycznych z uwagi na brak technicznych i kadrowych możliwości bieżącej kontroli wycinek prowadzonych na terenach prywatnych. (dowód: akta kontroli str. 421)

2.3.2. W latach 2017-2018 osoby fizyczne złożyły w Urzędzie kolejno 30 i 37 zgłoszeń o zamiarze usunięcia odpowiednio 82 i 108 drzew na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej. W 2017 roku w jednym przypadku odmówiono wszczęcia postępowania z powodu braku tytułu prawnego zgłaszającego do nieruchomości, a w kolejnym zgłoszenie wycofano, natomiast w dwóch sprawach (z 1 stycznia 2018 r. i 9 lutego 2018 r.) zgłoszenia przekazano do starostwa powiatowego i Miejskiego Konserwatora Zabytków. W odniesieniu do żadnego ze złożonych zgłoszeń Prezydent Miasta nie wniósł sprzeciwu.

Odnośnie przekazania dwóch zgłoszeń do innych organów Naczelnik WOŚiGK wyjaśnił, że w pierwszym przypadku zgłoszenie dotyczyło usunięcia drzewa z nieruchomości zlokalizowanej na terenie objętym układem urbanistycznym Miasta Suwałk, wpisanym do rejestru zabytków. Zgodnie z art. 83f ust. 14 ustawy o ochronie przyrody organem mogącym wnieść sprzeciw jest organ, o którym mowa w art. 83a ust. 1 tej ustawy, czyli w przypadku nieruchomości lub jej części wpisanej do rejestru zabytków – wojewódzki

konserwator zabytków. Stosownie do porozumienia zawartego 15 grudnia 2008 r. między Wojewodą Podlaskim a Miastem Suwałki w sprawie powierzenia Miastu prowadzenia niektórych spraw z zakresu właściwości Wojewody Podlaskiego, realizowanych przez Podlaskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków realizacja zadań z zakresu ochrony zabytków, w tym zabytkowego układu urbanistycznego Miasta Suwałk, leży w kompetencjach Miejskiego Konserwatora Zabytków. Natomiast w drugim przypadku zgłoszenie złożono omyłkowo, gdyż dotyczyło usunięcia drzewa z działki prywatnej, określonej w ewidencji gruntów jako lasy. W związku z tym, stosownie do porozumienia w sprawie lustracji stanu lasów, oceny zgodności wykonywania przez właściciel lasów prac związanych z gospodarką leśną oraz cechowania drewna, zawartego 21 lipca 1999 r. z Zarządem Powiatu Suwalskiego, sprawę przekazano właściwemu organowi (Staroście Suwalskiemu). (dowód: akta kontroli str. 414-416, 651-652)

Analiza 10 z 67 wniesionych przez osoby fizyczne zgłoszeń zamiaru usunięcia drzew[11], wykazała że: [1] wszystkie zgłoszenia zawierały elementy określone w art. 83f ust. 5 ustawy o ochronie przyrody, tj. imię i nazwisko wnioskodawcy, oznaczenie nieruchomości, z której drzewo ma być usunięte oraz rysunek lub mapkę określającą usytuowanie drzewa na nieruchomości, [2] we wszystkich przypadkach pracownik Urzędu odpowiedzialny za prowadzenie spraw związanych z usuwaniem drzew i krzewów przeprowadził oględziny w terminie określonym w art. 83f ust. 6 powołanej ustawy (21 dni od daty wpływu zgłoszenia), [3] wszystkie oględziny zostały udokumentowane protokołem, [4] we wszystkich protokołach oględzin wskazano liczbę i gatunki drzew przewidzianych do usunięcia, a w ośmiu (z 10) także obwody pni tych drzew na wysokości 5 cm. W żadnym z pięciu protokołów oględzin sporządzonych po 17 grudnia 2017 r. nie odnotowano, czy drzewa spełniają kryteria określone dla pomników przyrody. Pracownik prowadzący sprawy związane z usuwaniem drzew i krzewów wyjaśnił: „*Gdyby drzewa przewidziane do usunięcia spełniały kryteria (*określone dla pomników przyrody)*, to taki fakt zostałby odnotowany w protokole oględzin. Żadne z drzew nie spełniało takich kryteriów, dlatego nie pisałem o tym w protokole*”.

W trzech z 10 analizowanych spraw wykonane podczas oględzin zdjęcia zamieszczono na dysku twardym komputera służbowego pracownika odpowiedzialnego za realizację zdań związanych z usuwaniem drzew i krzewów.

W żadnym z 10 badanych przypadków nie zachodził ustawowy wymóg wniesienia sprzeciwu, gdyż zgłoszenia nie dotyczyły usunięcia drzew objętych obowiązkiem uzyskania zezwolenia, w tym związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej. Nie było również przypadków nieuzupełnienia zgłoszenia w trybie określonym w art. 83f ust. 9 ustawy o ochronie przyrody. (dowód: akta kontroli str. 417-420)

2.3.3. W Urzędzie nie wprowadzono procedury umożliwiającej zidentyfikowanie zmiany sposobu wykorzystania terenu, z którego osoby fizyczne usunęły drzewa na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej, co szerzej przedstawiono w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 421)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

1. Nierzetelnym sporządzeniu dwóch z 10 objętych badaniem protokołów oględzin drzew zgłoszonych do usunięcia na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej, bowiem w protokołach tych nie zamieszczono informacji o obwodzie pni drzew na wysokości 5 cm. W myśl postanowień art. 83f ust. 6 ustawy o ochronie przyrody, w terminie 21 dni od daty doręczenia zgłoszenia organ uprawniony do wydawania zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów dokonuje oględzin w celu ustalenia gatunków zgłoszonych drzew i obwodu ich pni.

   Pracownik prowadzący sprawy z zakresu usuwania drzew i krzewów wyjaśnił: „*Brak danych o obwodach pni drzew w protokołach oględzin wynikał z przeoczenia*”.

   (dowód: akta kontroli str. 417-420)

[11] Analizą objęto po pięć zgłoszeń wniesionych od 17 czerwca do 31 grudnia 2017 roku i od 1 stycznia do 15 maja 2018 roku.

2. Niedokonywaniu przez pracownika przeprowadzającego oględziny drzew zgłoszonych do usunięcia pomiarów obwodu pni drzew na wysokości 130 cm, co w przypadku zaistnienia okoliczności, o których mowa w art. 83f ust. 17 ustawy o ochronie przyrody (tj. gdy w terminie 5 lat od dnia dokonania oględzin właściciel nieruchomości wystąpi o wydanie decyzji o pozwolenie na budowę, a budowa ta będzie miała związek z prowadzeniem działalności gospodarczej i będzie realizowana na części nieruchomości, na której rosło usunięte drzewo), Prezydent Miasta Suwałk nie będzie miał możliwości naliczenia właścicielowi nieruchomości opłaty za usunięcie drzewa.

   Pracownik prowadzący sprawy z zakresu usuwania drzew i krzewów wyjaśnił: „*Pomiar był dokonywany na wysokości jaka została określona dla tego rodzaju postepowań w ustawie o ochronie przyrody*. *Uważałem, że w tych przypadkach nie zaistnieje sytuacja zmiany przeznaczenia nieruchomości, dlatego nie mierzyłem obwodów pni drzew na wysokości 130 cm”.* (dowód: akta kontroli str. 417-420)

3. W Urzędzie nie wprowadzono procedury umożliwiającej zidentyfikowanie zmiany sposobu wykorzystania terenu, z którego osoby fizyczne usunęły drzewa na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska wyjaśnił: „…*Rozważano problem związany ze sposobem poinformowania ewentualnego nowego właściciela, który chciałby prowadzić działalność gospodarczą na nowo nabytej działce, a nie uzyskał od sprzedającego informacji o wycince drzew niezwiązanej z prowadzeniem działalności gospodarczej w ciągu ostatnich pięciu lat, co umożliwiłoby uniknięcie nowemu właścicielowi obowiązku zapłacenia wysokich kar. Rozważano możliwość przekazania informacji do ksiąg wieczystych lub zamieszczania informacji na zaświadczeniach wydawanych właścicielom dla potrzeb notarialnych dotyczących objęcia działki uproszczonym planem zagospodarowania lasu. Nie stwierdzono jednak podstawy prawnej, która nakładałaby taki obowiązek lub dopuszczała tego typu działanie*”. (dowód: akta kontroli str. 421)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zdjęcia wykonywane w trakcie przeprowadzanych oględzin drzew i krzewów przewidzianych do usunięcia, stanowią dokumentację dokonanych czynności i powinny być dołączone do protokołów oględzin. Pracownik przeprowadzający oględziny wyjaśnił, że *„…Brak zdjęć na dysku (komputera) był spowodowany stosunkowo krótkim czasem od ich wykonania. Aparat ma pojemną pamięć więc nie zachodzi konieczność bezzwłocznego przegrywania tych zdjęć na dysk komputera. Zdjęcia te zostaną zgrane w najbliższym czasie. Foldery ze zdjęciami są poszeregowane wg dat, a zdjęcia podpisane nazwą ulicy i numerem posesji oraz nazwiskiem właściciela, co pozwala każdorazowo na zidentyfikowanie protokołu oględzin, w toku którego wykonane zostało dane zdjęcie”*. (dowód: akta kontroli str. 417-419, 420)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Urzędu w zakresie wydawania zezwoleń i przyjmowania zgłoszeń dotyczących usuwania drzew i krzewów oraz kontroli realizacji warunków wynikających z prowadzonych postępowań.

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

Opis stanu faktycznego

W latach objętych kontrolą Urząd otrzymał dwa zawiadomienia o nielegalnym usunięciu drzew i jedno zgłoszenie dotyczące uszkodzenia korony 10 drzew w wyniku nieprawidłowo przeprowadzonego cięcia. We wszystkich trzech przypadkach pracownik realizujący zadania z zakresu usuwania drzew i krzewów przeprowadził oględziny w celu potwierdzenia prawdziwości powziętych informacji. W dwóch sprawach oględziny przeprowadzono odpowiednio 16 i 21 dni od daty wpływu zawiadomienia, zaś w kolejnej – po 63 dniach, co zostało podyktowane nieodbieraniem przez użytkownika nieruchomości korespondencji informującej o wyznaczonej dacie oględzin.

W jednym przypadku ustalono, że obwód pni wyciętych żywotników, mierzony na wysokości 5 cm, nie przekraczał 25 cm i tym samym, stosownie do art. 83f ust. 1 pkt 3 lit c ustawy o ochronie przyrody, nie zachodziła konieczność uzyskania zezwolenia na ich wycięcie.

W konsekwencji nie wszczęto postępowania administracyjnego. W pozostałych sprawach przeprowadzono postępowania, które wykazały, że:

- Nie doszło do uszkodzenia brzóz, gdyż wykonane przez pracowników Spółdzielni Mieszkaniowej cięcia nie przekroczyły 30% korony drzew. W efekcie decyzją wydaną z upoważnienia Prezydenta Miasta Suwałk przez obecnego naczelnika WOŚiGK, umorzono postępowanie.
- Usunięcia drzew z nieruchomości położnej przy ul. Zwrotniczej w Suwałkach dokonały osoby trzecie, bez zgody i wiedzy współwłaścicieli tej posesji. W toku postępowania dokonano oględzin nieruchomości i wysłuchano wyjaśnień współwłaścicieli oraz przesłuchano wskazanego przez nich świadka wycięcia drzew. W efekcie ustalono dane osobowe sprawców usunięcia drzew, jednakże obowiązujący ówcześnie stan prawny (art. 88 ustawy o ochronie przyrody) nie pozwalał na wymierzanie kary pieniężnej za usunięcie drzew bez zezwolenia, podmiotom które działały bez zgody posiadacza nieruchomości. Z kolei brak dowodów na okoliczność, że współwłaściciele nieruchomości, co najmniej wiedzieli o usunięciu drzew i na takie działania się godzili, powodował, iż nie było podstaw do wymierzenia im kary administracyjnej. Pogląd taki wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, który w wyroku z 3 lutego 2015 r.[12] stwierdził, że: „*Organ administracji publicznej, orzekając wobec właściciela nieruchomości, karę za usunięcie i zniszczenie drzew bez wymaganego zezwolenia powinien wykazać i udowodnić, że właściciel nieruchomości co najmniej wiedział o usuwaniu drzew z jego nieruchomości i na takie działanie się godził. Jeżeli bowiem drzewa usunęła osoba trzecia, bez zgody i wiedzy właściciela, to właściciel nieruchomości nie ponosi odpowiedzialności przewidzianej w art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody*". W konsekwencji decyzją z 6 sierpnia 2015 r. wydaną z upoważnienia Prezydenta Miasta Suwałk przez osobę pełniącą ówcześnie obowiązki Naczelnika WOŚiGK, umorzono postępowanie w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej za wycięcie drzew bez wymaganego zezwolenia.

(dowód: akta kontroli str. 378-381, 657-660)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie podejmowania działań w przypadkach powzięcia wiadomości o nielegalnym usunięciu lub uszkodzeniu drzew i krzewów.

4. Sporządzanie i składanie do właściwych organów wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości miejskich, 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

4.1.1. W latach 2015-2018 (do 15 maja) wnioski o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości Miasta sporządzał i składał dyrektor ZDiZ, co szerzej opisano w pkt 1.1 niniejszego wystąpienia. W badanym okresie pracownicy Urzędu nie przeprowadzali kontroli wykonywania przez ZDiZ zadań związanych ze sporządzaniem i składaniem wniosków oraz wywiązywania się z obowiązków nałożonych w wydanych zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów. Zagadnienia te nie były także przedmiotem audytu wewnętrznego. W złożonych wyjaśnieniach w sprawie sprawowania nadzoru nad podległą Miastu jednostką budżetową Prezydent Miasta podał, że do 1 stycznia 2016 r. nadzór polegał na analizowaniu przez WOŚiGK informacji otrzymywanych z ZDiZ. Natomiast po 1 stycznia 2016 r., w związku z nowelizacją ustawy o ochronie przyrody, kontroli w tym zakresie nie prowadzono. Pracownicy Urzędu nie przeprowadzali też kontroli w zakresie wyceny i zagospodarowania przez ZDiZ pozyskanego drewna.

(dowód: akta kontroli str. 44-45, 64-67)

[12] V SA/Po 1108/14.

4.1.2. Miasto prowadziło 20 inwestycji objętych decyzjami o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowych[13]. W ich wyniku usunięto 728 drzew i 3.000 m^2 powierzchni krzewów w 2015 roku, 331 drzew i 800 m^2 powierzchni krzewów w 2016 roku, 1.716 drzew i 19.400 m^2 powierzchni krzewów w 2017 roku 16 drzew i 400 m^2 powierzchni krzewów do 15 maja 2018 r. Zgodnie z art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych[14], usunięcie drzew i krzewów nie wymagało uzyskania zezwolenia.

(dowód: akta kontroli str. 382-384)

4.1.3. W latach 2015-2018 (do 15 maja) na Miasto Suwałki nie były nakładane kary pieniężne z tytułu nielegalnego usunięcia, zniszczenia lub uszkodzenia drzew i krzewów.

(dowód: akta kontroli str. 398)

4.1.4. Rada Miejska Suwałk otrzymała jedną skargę dotyczącą usuwania drzew z nieruchomości Miasta[15]. Skarżący podniósł, że na działce położonej przy ul. Zastawie w Suwałkach, na której rosną 103 drzewa, planowana jest wycinka drzew pod budowę parkingu. Postępowanie wyjaśniające przeprowadzone przez Komisję Rewizyjną Rady Miejskiej wykazało, że nie planowano budowy parkingu i nie występowano do właściwego organu o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew rosnących na przedmiotowej nieruchomości. Uchwałą nr XXIII/294/2016 z 28 września 2016 r. Rada Miejska uznała skargę za bezzasadną. (dowód: akta kontroli str. 70-72)

4.1.5. Analiza dokumentacji czterech zakończonych inwestycji realizowanych przez Urząd na podstawie pozwolenia na budowę, nie wykazała przypadków usuwania drzew bez uzyskania wymaganego zezwolenia. (dowód: akta kontroli str. 653)

4.1.6. Z informacji uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli wynika[16], że ZDiZ złożył łącznie 115 wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie z nieruchomości Miasta 705 drzew i 451,5 m^2 powierzchni krzewów, z tego:

- 25 wniosków na usunięcie 220 drzew i 103,5 m^2 krzewów w 2015 roku,
- 30 wniosków na usunięcie 210 drzew i 9 m^2 krzewów w 2016 roku,
- 46 wniosków na usunięcie 241 drzew i 249 m^2 krzewów w 2017 roku,
- 14 wniosków na usunięcie 34 drzew i 90 m^2 krzewów do 31 maja 2018 roku.

(dowód: akta kontroli str. 153-178)

4.1.7. W 2015 roku 24 wnioski zostały złożone do Prezydenta Miasta i jeden do Miejskiego Konserwatora Zabytków. W latach 2016-2018 (do 15 maja) 60 wniosków (odpowiednio 25, 26 i dziewięć) złożono do Marszałka Województwa Podlaskiego, 22 wnioski (cztery, 13 i pięć) do Miejskiego Konserwatora Zabytków i osiem do Prezydenta Miasta Suwałk (jeden w 2016 roku i siedem w 2017 roku). Wnioski skierowane do Prezydenta Miasta w latach 2016-2017 dotyczyły usunięcia drzew znajdujących się na nieruchomościach Skarbu Państwa, pozostających w zarządzie Prezydenta Miasta Suwałk.

(dowód: akta kontroli str. 153-178, 399)

W latach objętych kontrolą Miasto Suwałki uzyskało 99 zezwoleń na usunięcie 550 drzew i 407,5 m^2 krzewów, w tym 25 na usunięcie 201 drzew i 102,5 m^2 krzewów w 2015 roku, 29 na usunięcie 164 drzew i 7 m^2 krzewów w 2016 roku, 34 na usunięcie 160 drzew i 208 m^2 krzewów w 2017 roku oraz 11 na usunięcie 25 drzew i 90 m^2 krzewów do 15 maja 2018 r.

W trzydziestu przypadkach (jeden w 2015 r. dziewięć w 2016 roku, 16 w 2017 roku cztery w 2018 roku) odmówiono zezwolenia na usunięcie 112 drzew (odpowiednio 13, 43, 49

---

[13] Sześć inwestycji w 2015 roku, trzy inwestycje w 2016 roku, dziewięć inwestycji w 2017 roku i dwie do 15 maja 2018 r.

[14] Dz. U. z 2017 r. poz. 1496, ze zm.

[15] Skarga wpłynęła do Ministra Środowiska w dniu 22 lipca 2016 r. i za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego została przekazana, wg właściwości, Radzie Miejskiej Suwałk. Zgodnie z postanowieniami art. 229 pkt Kodeksu postępowania administracyjnego organem właściwym do rozpoznania skargi na działalność prezydenta miasta jest rada miasta.

[16] Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK".

i siedem) oraz 1 m^2 krzewów w 2016 roku. Umorzono 10 postępowań, z tego jedno w 2016 roku i dziewięć w 2017 roku.

W siedmiu zezwoleniach w 2015 roku, 19 w 2016 roku, 18 w 2017 roku i pięciu w 2018 roku) zobowiązano Miasto do dokonania nasadzeń zastępczych odpowiednio 59, 158, 81 i 12 drzew oraz 91,5 m^2, 10 m^2, 0 i 90 m^2 powierzchni krzewów.

W sześciu zezwoleniach w 2015 roku, w jednym w 2016 roku, w trzech w 2017 roku i w dwóch do 15 maja 2018 r. naliczono opłaty za usunięcie drzew w wysokości odpowiednio 175.124 zł, 2.102 zł, 17.485 zł i 17.180 zł. We wszystkich przypadkach termin uiszczenia opłaty odroczono na okres trzech lat. (dowód: akta kontroli str. 153-178)

4.1.8. Analiza przedłożonej przez ZDiZ dokumentacji 13 postępowań o uzyskanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów z nieruchomości Miasta wykazała, że:

a) Wnioski spełniały wymagania określone w art. 83 ust. 4[17] oraz art. 83b[18] ustawy o ochronie przyrody. Zawierały nazwę i siedzibę posiadacza oraz wskazanie właściciela nieruchomości[19], oświadczenie o posiadanym tytule prawnym władania nieruchomością, pełną nazwę gatunkową drzew i krzewów przewidzianych do usunięcia wraz z określeniem obwodów pni drzew na wysokości 130 cm i powierzchni krzewów w m^2, wskazanie miejsca, terminu oraz przyczyny usunięcia drzew i krzewów, a w dziewięciu wnioskach (złożonych w stanie prawnym obowiązującym po 28 sierpnia 2015 r.) zamieszczono informację czy usunięcie wynika z celu związanego z działalnością gospodarczą. Do wszystkich wniosków dołączono mapki określające usytuowanie drzew lub krzewów w odniesieniu do granic nieruchomości i obiektów budowlanych znajdujących się na tej nieruchomości. W żadnym z analizowanych postępowań nie planowano dokonania nasadzeń zastępczych.
b) Planowane usunięcia drzew i krzewów wynikały przede wszystkim ze złej kondycji fizycznej drzew, stwarzającej zagrożenie dla ludzi i mienia, a także kolidowania z napowietrzną linią energetyczną, planowaną budową ogrodzenia. W pięciu z 13 badanych wniosków, termin usunięcia drzew przewidziano w okresie lęgowym ptaków, tj. od 1 marca do 15 października. W dwóch decyzjach zezwalających na usunięcie drzew zmieniono wnioskowany termin ich usunięcia. W pozostałych trzech przypadkach utrzymano wnioskowany termin, przy czym w uzasadnieniu dwóch decyzji podano, że w obrębie drzew i krzewów przewidzianych do usunięcia nie występują gniazda i dziuple ptasie.
c) W żadnym postępowaniu wnioskodawca nie był wzywany do uzupełnienia wniosku, w trybie art. 64 § 2 kpa. (dowód: akta kontroli str. 179-337)

4.1.9. Cztery postępowania z 2015 roku (z 13 objętych analizą) zakończyły się o wydaniem przez Prezydenta Miasta Suwałk[20] decyzji zezwalających ZDiZ na usunięcie 37 drzew oraz przesadzenie jednego drzewa i 2 m^2 powierzchni krzewów. Decyzje zostały wydane we własnej sprawie, gdyż dotyczyły drzew i krzewów znajdujących się na nieruchomościach stanowiących własność Miasta Suwałki i będących w trwałym zarządzie ZDiZ. Nie występowano do Samorządowego Kolegium Odwoławczego o wyznaczenie innego organu, co szerzej przedstawiono w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości".

Postępowania objęte analizą prowadzono w sposób rzetelny, gdyż:

- cztery objęte analizą decyzje zostały wydane na podstawie kompletnych wniosków,
- w protokołach oględzin odnotowano, że na drzewach przewidzianych do usunięcia nie było gniazd i budek lęgowych, a w obrębie drzew nie występowały gatunki chronione,

[17] W brzmieniu obowiązującym do 27 sierpnia 2015 r.

[18] W brzmieniu obowiązującym od 28 sierpnia 2015 r.

[19] Wnioski objęte analizą dotyczyły drzew znajdujących się na nieruchomościach stanowiących własność Miasta Suwałki, w tym nieruchomościach znajdujących się w trwałym zarządzie Zarządu Dróg i Zieleni w Suwałkach.

[20] Decyzje z upoważnienia Prezydenta Miasta Suwałk zostały podpisane przez naczelnika Wydziału Ochrony Środowiska i Gospodarki Komunalnej – w trzech przypadkach , a w jednym przez Zastępcę Prezydenta Miasta.

– w trzech z czterech badanych postępowań dotyczących drzew znajdujących się w pasie drogi publicznej, zezwolenia wydano po uzgodnieniu z Regionalną Dyrekcją Ochrony Środowiska w Białymstoku, natomiast w przypadku czwartego postępowania nie zachodziła konieczność dokonywania uzgodnień z właściwymi organami,
– jedno postępowanie zostało zakończone w terminie miesiąca, zaś w pozostałych trzech, stosownie do art. 36 kpa, wnioskodawca został poinformowany, że z powodu konieczności dokonania uzgodnień, sprawa nie zostanie załatwiona w tym terminie.

Wszystkie objęte analizą zezwolenia wydano bez naliczania opłat z przyczyn określonych w art. 86 ust. 1 pkt 4, 5, 8 i 9 ustawy o ochronie przyrody, tj. zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia, zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego, wykonywania zabiegów pielęgnacyjnych na terenach zieleni komunalnej oraz obumarcia lub braku szans na przeżycie z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości.
Jedna z czterech decyzji zezwalających na usunięcie drzew wydana 14 maja 2015 r. z nie spełniała wymogów określonych w art. 84 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody, co opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości".

(dowód: akta kontroli str. 287-337)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

1. Niewystąpieniu do Samorządowego Kolegium Odwoławczego o wyznaczenie organu właściwego do wydania w 2015 roku czterech objętych analizą zezwoleń na usuniecie drzew i krzewów z terenu nieruchomości Miasta. Wnioski o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew złożył ZDiZ (jednostka budżetowa Miasta), w którego trwałym zarządzie znajdowały się te nieruchomości. W ocenie NIK prezydent miasta na prawach powiatu nie powinien występować w imieniu gminy i jednocześnie być organem rozpoznającym sprawę w tym samym przedmiocie. Ze względu na możliwość konfliktu interesów zasadne byłoby, aby Prezydent Miasta wystąpił 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 i art. 26 § 2 i 3 Kpa. (dowód: akta kontroli str. 287-332)

   Prezydent Miasta wyjaśnił: *„(…) Do dnia 1 stycznia 2016 r. nie istniały przepisy określające obowiązek przejęcia przez inny organ, spraw należących do kompetencji prezydenta miasta na prawach powiatu, sprawującego funkcję starosty, w zakresie wycinki drzew i krzewów z nieruchomości stanowiących własność miasta. Powyższe jest powodem, dla którego w sprawach ujętych w zapytaniu nie wystąpiono do Samorządowego Kolegium Odwoławczego o wyznaczenie organu właściwego do wydania decyzji dotyczących wniosków zarządu dróg i Zieleni w Suwałkach, w sprawie usunięcia drzew z nieruchomości będących własnością Miasta Suwałki i znajdujących się w trwałym zarządzie Zarządu Dróg i Zieleni"*.

   (dowód: akta kontroli str. 642)

2. Niewskazaniu w decyzji Prezydenta Miasta Suwałk z 14 maja 2015 r. zezwalającej ZDiZ na usunięcie pięciu drzew terminu usunięcia tych drzew. Stanowiło to naruszenie art. 84 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody (w brzmieniu obowiązującym na dzień wydania decyzji). Pracownik odpowiedzialny za prowadzenie spraw z zakresu usuwania drzew i krzewów wyjaśnił: „*Nie wskazano daty usunięcia drzew i krzewów, ponieważ z uzyskanej, ustnej opinii prawnika Urzędu wynikało, że w zezwoleniach na wycięcie drzew i krzewów bez naliczania opłaty, nie było podstaw do określania daty usunięcia drzew".* (dowód: akta kontroli str. 287, 662)

   Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że art. 84 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody, wg stanu na 14 maja 2015 r., stanowił: „Opłaty za usunięcie drzew lub krzewów oraz termin ich usunięcia, przesadzenia lub posadzenia innych drzew lub krzewów ustala się w wydanym zezwoleniu".

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

Opis stanu faktycznego

4.2.1. W trzech[21] z 13 analizowanych postępowań za usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości Miasta naliczono opłaty w wysokości kolejno 15.330,15 zł, 12.855 zł i 11.390 zł, jednocześnie odraczając termin ich wniesienia na okres trzech lat od dnia upływu terminu wykonania nasadzeń zastępczych. Do zakończenia kontroli w każdym z tych trzech przypadków nie upłynął okres trzech lat.

(dowód: akta kontroli str. 179-181, 225-227, 263-275)

4.2.2. Z informacji udzielonych przez ZDiZ wynika, że w 12 z 13 objętych badaniem postępowań usunięcie drzew i krzewów nastąpiło w wyznaczonym terminie. Natomiast w jednej decyzji (z 14 maja 2015 r.) nie wskazano terminu usunięcia drzew, co szerzej przedstawiono w pkt 4.1.9. wystąpienia. Ich wycięcie nastąpiło w czerwcu 2015 r.
W pięciu przypadkach usunięcie przeprowadzono w marcu, kwietniu, czerwcu, lipcu i sierpniu. (dowód: akta kontroli str. 287, 341)

4.2.3. W ośmiu z 13 postępowań ZDiZ zobligowano do dokonania nasadzeń zastępczych 57 drzew i 10 m^2 powierzchni krzewów. W trzech przypadkach wyznaczony termin nasadzeń upływa w kwietniu i w listopadzie 2019 roku. W pozostałych pięciu przypadkach nasadzeń (46 drzew i 10 m^2 powierzchni krzewów) dokonano z zachowaniem ustalonego terminu. Przeprowadzone oględziny dwóch nasadzeń zastępczych wykazały, że ZDiZ wywiązał się z obowiązków nałożonych decyzjami nr SPK-416.S-13/4/16 z 29 czerwca 2016 r. i SPK-416.S-16/5/16 z 14 lipca 2016 r. Na terenie bulwaru nadrzecznego (między ulicami 1 Maja i Noniewicza w Suwałkach) nasadzono łącznie osiem drzew liściastych gatunków rodzimych, tj. dwie lipy drobnolistne, sześć klonów pospolitych i trzy jesiony wyniosłe. W dniu przeprowadzenia oględzin drzewa zachowały żywotność. Obwody ich pni (na wysokości 1 m) wynosiły ok. 13 cm. Drzewa były przywiązane do palików, zapewniających stabilność i ochronę przed uszkodzeniem.
(dowód: akta kontroli str. 179-181, 194-196, 205-207, 215-217, 225-227, 235-237, 250-252, 261-263, 273-275, 287,296-297, 310-311, 327-328, 341, 654)

Spośród 13 badanych postępowań w pięciu upłynął wyznaczony termin przesłania informacji o dokonaniu nasadzeń zastępczych. W czterech przypadkach informacje przesłano przed wyznaczonym terminem, zaś w jednym – siedem dni po tym terminie.
(dowód: akta kontroli str. 194-196, 235-237, 250-252, 261-263, 273-275, 351-352, 359-360)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności ZDiZ w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na przesłaniu dyrektorowi Suwalskiego Parku Krajobrazowego informacji o dokonaniu nasadzeń zastępczych siedem dni po terminie określonym w zezwoleniu na usunięcie 11 drzew z 7 listopada 2016 r.

Dyrektor ZDiZ wyjaśnił: „*Informacja o dokonaniu nasadzeń zastępczych wynikających z decyzji (…) z 7 listopada 2016 r. została przesłana w późniejszym terminie, ponieważ chcieliśmy ująć wszystkie decyzje dotyczące nasadzeń zastępczych wykonanych w 2017 r. i wiosną 2018 r. w jednym piśmie*". (dowód: akta kontroli str. 273-275, 351-352, 656)

4.3. Prowadzenie sprawozdawczości dotyczącej nasadzeń oraz ubytków drzew i krzewów

Opis stanu faktycznego

4.3.1. Sprawozdania statystyczne SG-01 Leśnictwo i ochrona środowiska za lata 2015-2017 zostały przesłane do Głównego Urzędu Statystycznego w wymaganym terminie, do 22 lutego każdego roku za rok poprzedni. (dowód akta kontroli str. 400-411)

4.3.2. W sprawozdaniach SG-01 w dziale 3 tereny zieleni w miastach i na wsiach wykazano:

- w 2015 roku ubytek na terenach zieleni 143 drzew i 100 sztuk krzewów oraz liczbę drzew i krzewów nasadzonych na tych terenach odpowiednio 65 i 680,
- w 2016 roku ubytek na terenach zieleni 126 drzew i 10 sztuk krzewów oraz liczbę drzew i krzewów nasadzonych – odpowiednio 2.879 i 436,

[21] Decyzje Marszałka Województwa Podlaskiego z 7 listopada 2016 r., 30 października 2017 r. i 15 marca 2018 r.

– w 2017 roku ubytek na terenach zieleni 131 drzew i ośmiu sztuk krzewów oraz liczbę drzew i krzewów nasadzonych – odpowiednio 3.790 i 178.

(dowód: akta kontroli str. 400-408)

W okresie objętym kontrolą w WOŚiGK nie prowadzono rejestru ubytków oraz nasadzeń drzew i krzewów na terenach zieleni, co uniemożliwia zweryfikowanie danych wykazanych w ww. sprawozdaniach. Pracownik odpowiedzialny za prowadzenie spraw związanych z usuwaniem drzew i krzewów, w tym sporządzanie sprawozdań SG-01 wyjaśnił: *„(…) Podstawę wypełnienia sprawozdań SG-01 stanowiły decyzje zezwalające na usunięcie drzew wydane przez Prezydenta Miasta Suwałk, Marszałka Województwa Podlaskiego i Miejskiego Konserwatora Zabytków, a także informacje z Zarządu Dróg i Zieleni w Suwałkach o dokonanych nasadzeniach, niezależnych od obowiązku nałożonego w zezwoleniach na usunięcie drzew. W przypadku decyzji wydanych przez Prezydenta Miasta Suwałk zliczam liczbę drzew i krzewów, dla których upłynął termin wycinki oraz termin nasadzeń. Dane o liczbie usuwanych i nasadzanych drzew i krzewów na podstawie decyzji Marszałka Województwa Podlaskiego ustalam zasięgając, telefonicznie lub mailowo, informacji w Suwalskim Parku Krajobrazowym, który wydaje decyzje z upoważnienia Marszałka Województwa Podlaskiego i w Zarządzie Dróg i Zieleni w Suwałkach, a także u Miejskiego Konserwatora Zabytków. Sugerując się definicją terenów zieleni zawartą w ustawie o ochronie przyrody, przyjmuję że wszystkie decyzje dotyczące usunięcia i nasadzeń drzew i krzewów dotyczą terenów zieleni”.*

Odnośnie przeliczania metrów kwadratowych powierzchni usuwanych i nasadzanych krzewów na sztuki w celu sporządzenia sprawozdania SG-01, pracownik WOŚiGW wyjaśnił: „*Zarząd Dróg i Zieleni podaje liczbę sztuk nasadzonych i usuniętych krzewów. W sprawozdaniach podaję wyłącznie te dane, gdyż zezwolenia na usunięcie krzewów oraz wyznaczanie nasadzeń rekompensujących wydawane są niezwykle rzadko”.*

Naczelnik WOŚiGK wyjaśnił: „*Nie kontrolowałem prawidłowości wpisanych danych, ponieważ dane do sprawozdania wpisywane są metodą „on-line” przez pracownika posiadającego prawidłowe kody dostępu. Z wiedzy przez mnie posiadanej dane te były podawane przez Zarząd Dróg i Zieleni w Suwałkach. Nie kwestionowałem rzetelności danych Zarządu Dróg i Zieleni*”. (dowód: akta kontroli str. 413, 649)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację zadań Miasta Suwałki w zakresie sporządzania i składania wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości miejskich, wywiązywanie się z obowiązków zawartych w wydanych zezwoleniach oraz terminowe składanie sprawozdań statystycznych SG-01.

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

5.1. Usuwanie drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych

Opis stanu faktycznego

5.1.1. Usuwanie drzew i krzewów z terenów będących własnością Miasta należało do statutowych obowiązków ZDiZ, jednakże w przypadku 19 z 20 inwestycji objętych decyzjami o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, prowadzonych w Mieście w latach 2015-2018 (do 15 maja), drzewa i krzewy były usuwane przez wykonawców tych inwestycji, na podstawie umów zawartych z Miastem Suwałki.

(dowód: akta kontroli str. 47-49, 382-384)

5.1.2. Analiza dokumentacji czterech z 20 inwestycji objętych decyzjami o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej[22] wykazała, że:

[22] 1. Przebudowa ciągu drogi wojewódzkiej nr 653 w granicach administracyjnych miasta Suwałki – etap I ul. Bakałarzewska, 2. Budowa ulic Ogrodowa i Piękna w Suwałkach, 3. Rozbudowa ul. Staniszewskiego w Suwałkach, 4. Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 653 na terenie Miasta Suwałki – III etap – przebudowa ul. Sejneńskiej od granic administracyjnych miasta do torów, wraz

- wszystkich wykonawców inwestycji wybrano w trybie przetargu nieograniczonego,
- podstawę wykonania usługi w zakresie usunięcia drzew i krzewów stanowiły umowy o budowę i przebudowę dróg i ulic,
- zapewniono nadzór Miasta nad realizowanymi inwestycjami poprzez zamieszczenie w umowach klauzul dotyczących zasad odbioru robót i dokonywania zapłaty, a także zabezpieczenia należytego wykonania umowy oraz naliczania kar umownych,
- w każdym analizowanym przypadku umówione wynagrodzenie ryczałtowe obejmowało wycięcie drzew i krzewów (wycena wycinki wg kosztorysu ofertowego),
- w trzech z czterech badanych przypadków pozyskane drewno przekazano ZDiZ oraz Ośrodkowi Sportu i Rekreacji w Suwałkach na podstawie protokołów zdawczo-odbiorczych.

W ramach badanych inwestycji drogowych usunięto 1.389 drzew i 6.500 m^2 powierzchni krzewów, a koszt ich usunięcia wyniósł 140.046 zł.

Koszty usunięcia drzew i krzewów przez podmioty zewnętrzne, realizujące inwestycje drogowe, wynikające z umów zawartych w latach 2015-2018 (do 15 maja) wynosiły odpowiednio 26.095 zł, 14.836 zł, 246.563 zł i 14.592 zł. W latach 2015-2016 poniesione wydatki były równe kwotom ustalonym w umowach, w 2017 r. wydatkowano 243.535 zł, zaś do 15 maja 2018 r. nie ponoszono wydatków na usunięcie drzew.

(dowód: akta kontroli str. 385-387)

Ustalone nieprawidłowości

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

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

Opis stanu faktycznego

5.2.1. Sposób i tryb gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego Urzędu oraz jednostek organizacyjnych Miasta zostały określone w Zarządzeniu Prezydenta Miasta Suwałk z 22 marca 2018 r. Nie ustalały one jednak sposobów postępowania z drewnem pozyskanym w wyniku dokonywania wycinek drzew i krzewów znajdujących się na terenach nieruchomości Miasta.

Prezydent Miasta wyjaśnił: „*Sposób postępowania z majątkiem Miasta oraz jego sprzedażą, w tym sprzedażą pozyskanego drewna w latach 2015-2018 (do 15 maja) regulują zarządzenia Dyrektora Zarządu Dróg i Zieleni w Suwałkach w sprawie cennika usług Zarządu Dróg i Zieleni w Suwałkach*". (dowód: akta kontroli str. 44, 50-55)

Zarządzenie dyrektora ZDiZ z 19 stycznia 2012 r. w sprawie cennika usług Zarządu Dróg i Zieleni nie określało zasad sprzedaży drewna pozyskanego w wyniku wycinki. Natomiast w zarządzeniach z 5 maja 2016 r. w sprawie wprowadzenia cennika usług świadczonych przez ZDiZ, oraz z 6 kwietnia 2017 r. i z 28 listopada 2017 r. w sprawie wprowadzenia stawek opłat za wykonywanie określonych czynności w ZDiZ, ustalono ceny sprzedaży materiałów pochodzących z wycinki drzew (drewna, zrębków, ziemi kompostowej).

(dowód: akta kontroli str. 112-121)

5.2.2. Podczas realizacji trzech z czterech inwestycji drogowych objętych analizą pozyskano 346,5 m.p. drewna opałowego, z czego 316,5 m.p. przekazano ZDiZ, zaś 30 m.p – Ośrodkowi Sportu i Rekreacji w Suwałkach. W Urzędzie nie ma natomiast dokumentów określających ilość pozyskanego drewna w wyniku realizacji czwartej inwestycji polegającej na przebudowie ul. Bakałarzewskiej oraz sposobu jego zagospodarowania, co szerzej przedstawiono w dalszej części wystąpienia, w sekcji „*Ustalone nieprawidłowości*".

Jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału Inwestycji Urzędu na wykonawcach inwestycji drogowych spoczywał obowiązek odwiezienia pozyskanego drewna w miejsce wskazane przez Urząd. W większości przypadków drewno przekazywano ZDiZ. Obmiaru ilościowego drewna każdorazowo dokonywał przedstawiciel wykonawcy jako przekazujący z przedstawicielem ZDiZ jako przyjmującym. Wyceną drewna oraz jego sprzedażą zajmował się ZDiZ. Drewno

---

z budową odcinak od ul. Sejneńskiej do ul. Utrata z mostem i tunelem pod torami, część I przebudowa ul. Sejneńskiej od przejazdy kolejowego do granic administracyjnych miasta.

przekazane Ośrodkowi Sportu i Rekreacji w Suwałkach zostało wykorzystane na jego potrzeby, tj. ogrzewanie Ośrodka Wypoczynkowo-Żeglarskiego w Starym Folwarku.
W przedłożonej informacji ZDiZ nie wykazał udziału swoich pracowników w szkoleniach brakarskich. (dowód: akta kontroli str. 386-395, 397)

Z informacji uzyskanych z ZDiZ wynika, że drewno pozyskiwane z wycinek, w tym prowadzonych w trakcie realizowanych inwestycji drogowych, było przyjmowane do magazynu i wykazywane w ewidencji księgowej jako przychody pozabilansowe. ZDiZ pozyskał 48,8 m.p. drewna w 2015 roku, 125 m.p. w 2016 roku, 475,5 m.p. w 2017 roku i 27 m.p. do 15 maja 2018 r. Część pozyskanego drewna sprzedano uzyskując przychody w wysokości odpowiednio 1.982 zł, 4.680 zł, 21.174,20 zł i 2.361,60 zł, zaś część wykorzystano do ściółkowania krzewów i rabat bylinowych.
(dowód: akta kontroli str. 77-78, 108-111)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieudokumentowaniu ilości i wartości drewna pozyskanego przez Miasto Suwałki w wyniku wycinki drzew podczas prowadzenia w 2015 roku inwestycji drogowej pn: „*Przebudowa ciągu drogi wojewódzkiej nr 653 w granicach administracyjnych miasta Suwałki – etap I, ul. Bakałarzewska*". Nie udokumentowano też sposobu zagospodarowania pozyskanego drewna (w umowie nie określono jak należy wykorzystać drewno uzyskane z przeprowadzonej wycinki). W konsekwencji Urząd nie miał wiedzy jaką ilość drewna i o jakiej wartości uzyskano w wyniku realizacji tej inwestycji.

Naczelnik Wydziału Inwestycji Urzędu wyjaśnił: „*W przypadku budowy ul. Bakałarzewskiej wycince podlegały krzewy oraz dziko rosnące drzewa o wielu odnogach. Były to porastające przydrożne rowy, od lat niekonserwowane, krzewy i zadrzewienia podlegające wycince nie przedstawiały żadnej wartości jako drewno opałowe. W celu ich usunięcia wykonawca zatrudnił wyspecjalizowanego podwykonawcę dysponującego rębakiem i urobek został zutylizowany. W tej sytuacji inspektor nadzoru nie domagał się od wykonawcy potwierdzenia przekazania drewna użytkowego*".

W dokumentacji Urzędu znajduje się protokół odbioru końcowego robot obejmujących ścięcie drzew, wykarczowanie pni, przygotowanie drewna do wywiezienia oraz sprzątanie terenu, nie ma natomiast dokumentu potwierdzającego zakwalifikowanie drewna jako odpadu np. karty przekazania odpadów do instalacji przetwarzania odpadów zielonych.
(dowód: akta kontroli str. 386, 390, 394)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność Miasta Suwałki w zakresie usuwania drzew i krzewów oraz zagospodarowania pozyskanego drewna.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

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

1. Przeprowadzanie i rzetelne dokumentowanie oględzin wszystkich drzew i krzewów objętych wnioskami o wydanie zezwolenia na ich usunięcie.
2. Rozstrzyganie w wydawanych zezwoleniach o wszystkich drzewach i krzewach objętych wnioskami o wydanie zezwolenia na ich usunięcie.
3. Prawidłowe naliczanie opłat za usunięcie drzew i krzewów.
4. Bieżące zamieszczanie w publicznie dostępnym wykazie dokumentów zawierających informacje o środowisku wniosków o wydanie zezwolenia i o zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów.
5. Monitorowanie przestrzegania przez wnioskodawców warunków ustalonych w udzielonych zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów.
6. Przeprowadzanie kontroli żywotności nasadzonych drzew niezwłocznie po upływie trzech lat od określonego w zezwoleniu terminu ich nasadzenia.

7. Dokonywanie pomiarów obwodów pni drzew zgłoszonych do usunięcia na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej na wysokości 130 cm.
8. Dokumentowanie ilości pozyskanego drewna w wyniku prowadzenia inwestycji, bądź sporządzanie dokumentacji potwierdzającej zakwalifikowanie drewna jako odpadu i przekazania do utylizacji.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

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

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

Białystok, 2 sierpnia 2018 r.

Kontroler
Jerzy Chwiedosik
główny specjalista kontroli państwowej

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