



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.009.06.2018
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
Kontrolerzy	Marcin Kiersnowski – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/65/2018 z 18 maja 2018 r. Robert Sieńko – inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/66/2018 z 18 maja 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Łapach, ul. gen. Władysława Sikorskiego 24, 18-100 Łapy ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Urszula Jabłońska – Burmistrz Łap ² (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację w latach 2015-2018⁴ w Gminie Łapy zadań związanych z usuwaniem drzew i krzewów oraz zagospodarowaniem pozyskanego drewna.

W Gminie Łapy prawidłowo weryfikowano przyczyny usunięcia drzew oraz w uzasadnionych sytuacjach odstępowano od naliczania opłat za ich wycinkę. Właściwie prowadzono postępowania w sprawie nielegalnego usuwania, uszkodzenia lub zniszczenia drzew oraz kontrolowano zachowanie żywotności drzew nasadzonych zastępczo, co było warunkiem umorzenia wcześniej naliczonych opłat. Poprawnie 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. Wywiązano się też z obowiązku dokonania nasadzeń zastępczych.

W dwóch (z 13 analizowanych) zezwoleniach na usunięcie drzew lub krzewów w nieprawidłowej wysokości naliczono opłaty za ich usunięcie, a w jednym nie określono gatunku drzew przeznaczonych do usunięcia. Nieterminowo przekazano Staroście Powiatu Białostockiego jedną (z dwóch) informację o wykonaniu nasadzeń zastępczych, a w publicznie dostępnym wykazie dokumentów zawierających informacje o środowisku nie zamieszczono danych o wszystkich 13 analizowanych wnioskach o wydanie zezwolenia i o dziewięciu (z 13) zezwoleniach na usunięcie drzewa lub krzewu. W jednym (z trzech) przypadku niewyegzekwowany został obowiązek złożenia informacji o dokonanych nasadzeniach zastępczych. Nie dokonywano również pomiaru na wysokości 130 cm obwodu pni drzew zgłaszanych do usunięcia, co może uniemożliwić w przyszłości prawidłowe naliczenie ewentualnych opłat za ich usunięcie.

Wbrew zasadom zachowania szczególnej staranności w zarządzaniu mieniem Gminy, podmiotom zewnętrznym przekazano drewno pochodzące z wycinki 270 drzew gminnych bez ustalenia jego wartości oraz bez pomniejszenia kosztów wykonanych usług o wartość pozyskanego drewna. Utracono przez to możliwe do uzyskania przychody w kwocie 4,8 tys. zł. Ustalono też, że zdarzeń gospodarczych związanych z przychodami i rozchodami drewna pozyskiwanego z wycinki drzew i krzewów gminnych nie ujmowano w księgach rachunkowych.

¹ Dalej „Urząd”.

² Od 27 listopada 2014 r.

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

⁴ Do 15 maja 2018 r.

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

Zadania z zakresu usuwania drzew i krzewów realizowane były przez komórki organizacyjne utworzone w Urzędzie Miejskim w Łapach. W okresie do 28 lutego 2017 r. wykonywanie tych zadań należało do kompetencji Referatu Ochrony Środowiska⁵, zaś od 1 marca 2017 r. obowiązki te realizuje Referat Inwestycji i Ochrony Środowiska⁶. Zadania obu Referatów obejmowały m.in. tworzenie i utrzymanie terenów zielonych, wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości, przygotowywanie decyzji ustalających kary pieniężne za samowolne usuwanie drzew lub krzewów oraz przeprowadzanie kontroli w zakresie przestrzegania przepisów ochrony środowiska.

W Regulaminie Organizacyjnym i zakresach czynności pracowników nie wskazano komórki organizacyjnej i osób odpowiedzialnych za gospodarowanie drewnem pozyskanym w wyniku usunięcia drzew z nieruchomości gminnych. Urząd nie zagospodarowywał we własnym zakresie tego drewna, co szerzej opisano w pkt. 5.2 wystąpienia pokontrolnego. Wycinkę drzew i krzewów z terenów należących do Gminy realizowały jej jednostki organizacyjne, którym zlecano pielęgnację terenów zielonych na obszarze miasta Łapy, tj. do 31 grudnia 2016 r. Zakładowi Usług Komunalnych w Łapach (samorządowy zakład budżetowy), a od 1 stycznia 2017 r. Przedsiębiorstwu Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. (spółka gminna). Wycinki dokonywali też zarządcy nieruchomości gminnych, wykonawcy inwestycji, oraz Straż Pożarna. (dowód: akta kontroli str. 8-48)

W latach 2015-2018 (do 15 maja) prowadzenie spraw z zakresu usuwania drzew i krzewów powierzono pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku inspektora ds. ochrony środowiska i gospodarki komunalnej. W latach 2015-2018 na tym stanowisku zatrudnione były kolejno po sobie dwie osoby. Zakresy czynności nadane tym pracownikom obejmowały m.in. prowadzenie spraw wynikających z ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁷, w tym wydawanie zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów oraz wymierzanie kar za zniszczenie lub usunięcie drzew i krzewów, tworzenie i utrzymanie terenów zielonych na terenie gminy. Kierownik Referatu Ochrony Środowiska i kolejne osoby zatrudnione na stanowisku inspektora ds. ochrony środowiska i gospodarki komunalnej, posiadały odpowiednie kwalifikacje do prowadzenia powierzonych im spraw tj. wykształcenie w zakresie ochrony środowiska oraz odbyte szkolenia z zakresu ochrony prawnej drzew i krzewów, zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów oraz kar za ich usunięcie lub zniszczenie. Ustalono również, że pracownicy Referatu nie posiadali uprawnień brakarskich i nie przechodzili szkoleń w tym zakresie. Burmistrz Łap wyjaśniła, że „w związku z tym, że nie dokonywano bezpośredniej wyceny drewna pozyskiwanego z drzew usuwanych z terenów gminnych nie było potrzeby kierowania pracowników na specjalistyczne szkolenia dotyczące tego zagadnienia”.

(dowód: akta kontroli str. 26-48, 627-635)

Urząd dysponował wystarczającym potencjałem technicznym do realizacji zadań administracyjnych związanych z usuwaniem drzew i krzewów. Inspektor ds. ochrony środowiska i gospodarki komunalnej posiadał miarę zwijaną oraz aparat fotograficzny służące do obmiarów drzew i krzewów oraz dokumentowania oględzin.

(dowód: akta kontroli str. 333-334)

⁵ Utworzony na podstawie zarządzenia Nr 20/15 Burmistrza Łap z dnia 20 stycznia 2015 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Łapach.

⁶ Utworzony na podstawie zarządzenia Nr 329/17 Burmistrza Łap z dnia 28 lutego 2017 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Łapach.

⁷ Dz. U. z 2018 poz. 142 ze zm.

W latach 2015-2018 (do 15 maja) w budżecie Gminy Łapy zapewniano środki niezbędne do wykonywania zadań dotyczących usuwania drzew i krzewów, które ujęto razem ze środkami na inne zadania w dziale 900 (gospodarka komunalna i ochrona środowiska) rozdziale 90004 (utrzymanie zieleni w miastach i gminach) paragrafie 4300 (zakup usług pozostałych). W kolejnych latach zaplanowano kolejno 43 tys. zł, 42,4 tys. zł, 50,6 tys. zł oraz 55,2 tys. zł. Natomiast kwota wydatków wykonanych wyniosła 25,3 tys. zł, 40,9 tys. zł, 26,1 tys. zł oraz 0,9 tys. zł w 2018 roku (do 15 maja). (dowód: akta kontroli str. 49)

W Urzędzie dokonano identyfikacji ryzyka w obszarze związanym z usuwaniem drzew i krzewów. Ze sporządzanych corocznie do końca stycznia rejestrów ryzyka wynika, że w Urzędzie występowało ryzyko dotyczące realizacji zadań wynikających z ustawy o ochronie przyrody i związane było ze zmianami prawa oraz niejednolitym orzecznictwem. Dokonano analizy tego ryzyka pod kątem prawdopodobieństwa i skutków jego wystąpienia oraz istotności tego ryzyka. Określono istotność przedmiotowego ryzyka na poziomie średnim, co skutkowało podejmowaniem działań polegających na szkoleniu pracowników w celu przeciwdziałaniu ryzyku stwierdzonemu w tym obszarze.

(dowód: akta kontroli str. 50-60)

Zadania dotyczące usuwania drzew i krzewów oraz zagospodarowania drewna w okresie objętym kontrolą nie stanowiły przedmiotu audytu wewnętrznego, kontroli prowadzonych przez komisje Rady Miejskiej w Łapach oraz kontroli wewnętrznych. Planowane zadania audytowe realizowane w latach 2015-2018 dotyczyły obszarów działań podstawowych, dla których zidentyfikowano ryzyko na poziomie wysokim. Burmistrz Łap wyjaśniła, że: „Analiza ryzyka oraz działalności poszczególnych referatów wskazywała na potrzebę przeprowadzenia kontroli i audytu na innych płaszczyznach.”

(dowód: akta kontroli str. 6-7, 627-635)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przygotowanie Gminy Łapy w zakresie niezbędnym do wykonywanych zadań dotyczących usuwania drzew i krzewów.

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

2.1. Wydawanie zezwoleń dotyczących usuwania drzew i krzewów

Opis stanu
faktycznego

W latach 2015 – 2018 (do 15 maja) do Urzędu wpłynęło 371 wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie 3.507 drzew i 2.829 m² krzewów. Na podstawie tych wniosków Urząd w 318 (z 371) sprawach zezwolił na usunięcie 2.879 drzew oraz 1.979,5 m² krzewów, w tym do końca lat 2015 – 2019 kolejno 1.004 drzew i 1.007,5 m² krzewów, 931 drzew i 927 m² krzewów, 617 drzew 45 m² krzewów, 307 drzew i 20 drzew.

Urząd w dwóch (z 371) sprawach odmówił udzielenia zezwolenia na usunięcie 132 drzew ze względu na ich dobry stan zdrowotny, a w 17 (z 371) przypadkach dotyczących 263 drzew i 850 m² krzewów umorzył postępowanie administracyjne, gdyż wnioski dotyczyły drzew położonych poza gminą Łapy, wywrotów, drzew położonych na terenie lasów albo drzew na usunięcie których nie było wymagane zezwolenie. W 32 (z 371) sprawach dotyczących 155 drzew Urząd, pozostawił wnioski bez rozpoznania z powodu nieusunięcia w nich braków, w dwóch przypadkach dotyczących 29 drzew odmówił wszczęcia postępowania, gdyż wnioski dotyczyły wyłącznie drzew na usunięcie których nie było wymagane zezwolenie. W ośmiu (z 371) sprawach dotyczących 45 drzew wnioski zostały wycofane, w jednej sprawie dotyczącej trzech drzew postępowanie zostało zawieszone do czasu uregulowania własności nieruchomości, a w sprawie dotyczącej jednego drzewa Urząd przekazał ją do rozpatrzenia Wojewódzkiemu Konserwatorowi Zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 61-73)

Urząd w jednym zezwoleniu na usunięcie 53 drzew (z 318 na usunięcie 2.879 drzew oraz 1.979,5 m² krzewów) uzależnił je od wykonania nasadzeń zastępczych minimum sześciu drzew odstępując od naliczenia opłat zgodnie z art. 86 ust. 1 pkt.5 i 10 ustawy o ochronie przyrody, a w 28 zezwoleniach na usunięcie 342 drzew i 45 m² i krzewów nałożył opłaty za ich usunięcie w łącznej kwocie 2.210 tys. zł, jednocześnie odraczając we wszystkich tych sprawach termin ich uiszczenia na okres październik 2018 roku – wrzesień 2022 roku, tj. na okres trzech lat od dnia terminu dokonania nasadzeń zastępczych łącznie 462 drzew. Burmistrz Łap odnosząc się od gatunków i liczby drzew określonych w zezwoleniach do nasadzeń zastępczych wyjaśniła, że: „decydując o wyborze gatunków i ilości drzew, wskazywanych jako nasadzenia zastępcze w ramach wydawanych zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów brano pod uwagę m.in. wartość przyrodniczą usuwanych drzew i krzewów, ich pierwotną lokalizację, a także dostępność miejsc do dokonania nasadzeń zastępczych i charakter tych miejsc. Wskazywane gatunki i ilości drzew do nasadzeń zastępczych cechują się wartością przyrodniczą zbliżoną lub przewyższającą usuwane drzewa. Stanowiły przy tym adekwatną kompensację przyrodniczą, dając jednocześnie możliwość - po kilkuletnim okresie rozwoju - osiągnięcia wartości przyrodniczej przewyższającej wartość pierwotnych drzew.”

W pozostałych 289 (z 318) zezwoleniach (90,9%) na usunięcie 2.484 drzew (86,3%) i 1.934,5 m² krzewów (97,7%) Urząd nie naliczył opłat za ich usunięcie oraz nie uzależnił wydania zezwoleń od dokonania nasadzeń zastępczych lub przesadzenia drzew lub krzewów. Burmistrz Łap odnosząc się do liczby drzew objętych zezwoleniem na usunięcie (2.879) w porównaniu do liczby drzew objętych nasadzeniami zastępczymi (468, tj. 16,3% drzew objętych zezwoleniami) wyjaśniła, że „organ wydając zezwolenie na usunięcie drzew ma możliwość uzależnienia go od wykonania nasadzeń zastępczych za usuwane drzewa lub krzewy, nie ma natomiast takiego bezwzględного obowiązku. Zdecydowana większość decyzji w analizowanym okresie dotyczyła usunięcia drzew lub krzewów z terenu nieruchomości stanowiących ogrody prywatne, zlokalizowane wokół domów jednorodzinnych, a przy tym należących do osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej i usuwających drzewa bez związku z taką działalnością. Wnioskodawcy w miejsce usuniętych drzew, z uwagi na ozdobny charakter przydomowych ogrodów, planowali wykonanie nasadzeń zastępczych, nie mając w chwili oględzin wybranych gatunków drzew lub krzewów, jakie przewidywali nasadzić. Co więcej drzewa były usuwane najczęściej z powodu zagrożeń bezpieczeństwa, złego stanu sanitarnego, bądź też kolizji z przydomową infrastrukturą. Wnioskodawcy byli z mocy prawa zwolnieni z opłat za usunięcie drzew. Nie narzucano przy tym w drodze decyzji nasadzeń zastępczych, pozostawiając w tym zakresie wolną rękę takim wnioskodawcom co do rodzaju nasadzanych drzew i krzewów.” (dowód: akta kontroli str. 61-73, 627-639)

Analiza 13 (z 318) celowo dobranych zezwoleń dotyczących usunięcia największej liczby drzew i krzewów, tj. decyzji zezwalających na usunięcie 674 drzew i 65 m² krzewów i jednocześnie odmawiających usunięcia 100 drzew wykazała, że wszystkie decyzje wydano zgodnie z właściwością rzeczową i miejscową. Nieruchomości objęte zezwoleniami położone były na terenie gminy Łapy, nie zostały wpisane do rejestru zabytków i nie stanowiły własności Gminy. Dodatkowo wszystkie objęte zezwoleniami drzewa i krzewy wymagały uzyskania zgody na ich usunięcie i nie mieściły się w katalogu wskazanym w art. 83 ust. 6 ustawy o ochronie przyrody (w brzmieniu obowiązującym do 27 sierpnia 2015 r.) albo art. 83f (w brzmieniu obowiązującym od 28 sierpnia 2015 r.).

W przypadku dwóch (z 13) analizowanych spraw, w których usuwanie drzew i krzewów związane było z planowanymi inwestycjami budowlanymi, w Urzędzie nie analizowano możliwości innych wariantów realizacji tych inwestycji, w celu zachowania jak największej liczby drzew i krzewów. Z załączonych do wniosków projektów zagospodarowania działki wynika jednak, że inwestycje zostały zaprojektowane w sposób racjonalny w odniesieniu do granic nieruchomości lub istniejących obiektów budowlanych.

W pięciu (z 13) analizowanych sprawach wnioski o wydanie zezwolenia zawierały wszystkie elementy wskazane w art. 83 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody (w brzmieniu obowiązującym do 27 sierpnia 2015 r.) albo art. 83b (w brzmieniu obowiązującym od 28 sierpnia 2015 r.). W ośmiu wnioskach nie wskazano gatunków drzew lub krzewów

przeznaczonych do usunięcia lub planowanego terminu ich usunięcia. W siedmiu (z ośmiu) sprawach informacje o gatunkach drzew lub krzewów zebrano podczas dokonywanych oględzin, a planowany termin usunięcia drzew wnioskodawca uzupełnił na wezwanie Urzędu zgodnie z art. 64 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁸. W jednym przypadku do czasu zakończenia postępowania nie pozyskano wymaganych informacji o gatunkach usuwanych drzew, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

W żadnej z 13 analizowanych spraw nie było konieczności uzgadniania treści zezwoleń z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Białymstoku (dalej: „RDOŚ”) lub Dyrektorem Narwiańskiego Parku Narodowego. Wszystkie wnioskowane do usunięcia drzewa lub krzewy znajdowały się poza Narwiańskim Parkiem Narodowym. W jednym przypadku wniosek dotyczył usunięcia drzew z pasów drogowych dróg wojewódzkich i postępowanie w tej sprawie zakończono 24 marca 2017 r., tj. w okresie w którym nie było wymogu uzgadniania zezwolenia na usunięcie drzew z RDOŚ.

W każdej z 13 spraw przed wydaniem zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów pracownicy Urzędu przeprowadzali oględziny, których wyniki dokumentowano w protokołach zawierających fotografie. We wszystkich sprawach weryfikowano występowanie gatunków chronionych i stwierdzono ich nieobecność, co było zgodne z art. 83 ust. 2c ustawy o ochronie przyrody (w brzmieniu obowiązującym do 27 sierpnia 2015 r.) albo art. 83c ust. 1 (w brzmieniu obowiązującym od 28 sierpnia 2015 r.). W 12 (z 13) sprawach w trakcie oględzin zweryfikowano też inne niezbędne do wydania decyzji dane zawarte we wnioskach, w tym liczbę drzew i ich położenie, obwód pni, powierzchnię krzewów do usunięcia, gatunek drzew i krzewów, zasadność przyczyn zamierzonego usunięcia drzew i krzewów. W jednej sprawie w trakcie oględzin nie określono gatunku wnioskowanych do usunięcia drzew, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

Analiza zezwoleń pod kątem ich kompletności wykazała, że w 12 (z 13) analizowanych decyzji zawierało wszystkie elementy wskazane w ustawie o ochronie przyrody, w tym m.in. miejsce usunięcia drzew lub krzewów i nazwę ich gatunku, obwód pni drzew, wielkość powierzchni, z której miały zostać usunięte krzewy oraz termin usunięcia drzew lub krzewów. W jednej sprawie nie wskazano gatunku planowanych do usunięcia drzew, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”. W zbadanych 13 zezwoleniach rozstrzygnięto w stosunku do wszystkich drzew objętych wnioskami (zezwolono na usunięcie 674 drzew i 65 m² krzewów i odmówiono usunięcia 100 drzew) oraz pouczone strony o obowiązku wstrzymania wycinki, w przypadku stwierdzenia obecności gatunków chronionych i ich siedlisk.

W 12 (z 13) sprawach zezwolenie na usunięcie drzew i krzewów wydano w ciągu miesiąca od złożenia lub uzupełnienia wniosku o wydanie takiego zezwolenia, co było zgodne z art. 35 § 3 Kpa. W sprawie dotyczącej wydania zezwolenia na usunięcie 153 drzew z pasów drogowych dróg wojewódzkich o długości 13,9 km, decyzję zezwalającą na usunięcie 53 drzew i odmawiającą usunięcia kolejnych 100 wydano po upływie czterech miesięcy. Urząd zawiadomił wnioskodawcę o przedłużeniu postępowania ze względu na liczbę drzew objętych wnioskiem, miejsce ich położenia oraz potrzebę rzetelnego zbadania podanych we wniosku przyczyn usunięcia drzew. Jednocześnie Urząd wyznaczył nowy termin załatwienia sprawy, co było zgodne z art. 36 § 1 Kpa.

W sześciu (z 13) zezwoleniach naliczono opłaty za usunięcie drzew lub krzewów w łącznej kwocie 1.590,5 tys. zł, w tym w czterech (z sześciu) decyzjach opłaty w łącznej kwocie 919 tys. zł zostały naliczone prawidłowo, a w dwóch sprawach opłaty w łącznej kwocie 671,5 tys. zł ustalono w złej wysokości, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”. W pozostałych siedmiu (z 13) przypadkach Urząd zgodnie z art. 86 ustawy o ochronie przyrody nie naliczył opłat za usunięcie drzew lub krzewów. W trakcie prowadzonych postępowań wykazano, że w trzech (z siedmiu) sprawach usunięcie drzew lub krzewów dokonywane było przez osoby fizyczne na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej, służyło prawidłowemu utrzymaniu

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

urządzeń wodnych albo związane było z przywróceniem gruntów do produkcji rolnej i dotyczyło topoli o obwodzie pnia poniżej 75 cm. W czterech przypadkach nie naliczono opłat gdyż drzewa lub krzewy (ze względu na stan zdrowotny, położenie, uszkodzenia) zagrażały bezpieczeństwu ruchu drogowego, ludzi lub mienia w istniejących obiektach budowlanych. Powyższe przyczyny usuwania drzew i krzewów potwierdzono w trakcie przeprowadzanych oględzin i wskazane w uzasadnieniach wydanych zezwoleń

(dowód: akta kontroli str. 61-73, 75-98)

Informacje o analizowanych 13 decyzjach zezwalających na usunięcie drzew i krzewów oraz wnioskach o ich wydanie nie były wprowadzane (albo nie były wprowadzane na bieżąco) do publicznie dostępnego wykazu określonego w art. 21 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 środowisko⁹. Problem ten szerzej opisano poniżej, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 75-77)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W zezwoleniu nr OŚ.6131.1.62.2015 z 5 października 2015 r. na usunięcie 18 drzew nie określono ich gatunku, co było niezgodne z art. 83d ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie przyrody. W tej sprawie nazwy gatunku drzew nie zawarto we wniosku o wydanie zezwolenia, a Urząd nie ustalił tej nazwy w trakcie prowadzonego postępowania. Burmistrz Łap wyjaśniła, że: „była to pomyłka pracownika przygotowującego decyzję”

(dowód: akta kontroli str. 75-81, 627-635)

2. W zezwoleniu nr I.6131.15.2017 z 26 czerwca 2017 r. oraz w zezwoleniu nr I.6131.15.2018 z 20 marca 2018 r. nie ustalono w prawidłowej wysokości opłat za usunięcie drzew. W zezwoleniu z 2018 roku z powodu omyłki rachunkowej naliczono opłaty w wysokości 37.005 zł zamiast 36.955 zł, tj. zawyżono o 50 zł. W zezwoleniu z 2017 roku naliczone w wysokości 634.500 zł opłaty zaniżono o 42.000 zł, bowiem niezgodnie z art. 86 ust. 1 pkt 7 lit b) nie naliczono opłat za usunięcie jesionu wyniosłego o obwodzie pnia 84 cm. W obu sprawach naliczone opłaty odroczone do 2022 roku, tj. na okres trzech lat od dnia terminu dokonania nasadzeń zastępczych. Burmistrz Łap wyjaśniła, że: „wynikało to z błędu rachunkowego oraz przeoczenia pracownika przygotowującego decyzję”.

(dowód: akta kontroli str. 75-77, 82-97, 627-635)

3. W publicznie dostępnym wykazie dokumentów zawierających informacje o środowisku nie zamieszczono danych o wszystkich 13 analizowanych wnioskach o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów oraz o dziewięciu (z 13) zezwoleniach, co było niezgodne z art. 21 ust. 2 pkt 24 lit f) ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku. W przypadku czterech (z 13) pozostałych zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów, dane o nich wprowadzono do publicznie dostępnego wykazu po upływie od 50 do 203 dni od wydania zezwoleń. Burmistrz Łap wyjaśniła, że: „wskutek błędnego wprowadzenia przez pomocniczego pracownika urzędu danych do ww. wykazu pominięto w nim część spraw, a pozostałe zostały ujęte w sposób niechronologiczny. Po ujawnieniu takiego błędu przystąpiono do trwającej weryfikacji dokonanych wpisów, po której przewiduje się poprawienie i uzupełnienie wykazu.”

(dowód: akta kontroli str. 75-77, 627-635)

2.2. Kontrola realizacji warunków wynikających z prowadzonych postępowań

Opis stanu
faktycznego

W latach 2015-2018 (do 15 maja) w 28 (z 318) zezwoleniach na usunięcie drzew lub krzewów nałożono opłaty za ich usunięcie w łącznej kwocie 2.210 tys. zł. W żadnej sprawie nie upłynął termin płatności opłat, bowiem we wszystkich przypadkach termin uiszczenia opłat odroczone na okres październik 2018 roku – wrzesień 2022 roku, tj. na okres trzech lat od dnia terminu dokonania nasadzeń zastępczych łącznie 462 drzew. W związku z tym Urząd nie kontrolował jeszcze zachowania żywotności tych drzew.

⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1405, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku”.

Natomiast analiza losowo wybranych czterech zezwoleń wydanych w latach 2011-2014 i nakazujących dokonanie do 31 maja 2015 roku nasadzeń zastępczych łącznie 21 drzew wykazała, że we wszystkich czterech sprawach Urząd skontrolował zachowanie żywotności nasadzonych drzew, w tym po upływie dziewięciu i pięciu miesięcy oraz sześciu i dwudziestu dni od upływu trzech lat od dokonania nasadzeń, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”. W wyniku dokonanych oględzin stwierdzono, że co najmniej 21 drzew (z 32 nasadzonych) po upływie trzech lat zachowały żywotność. W konsekwencji w dwóch (z czterech) sprawach umorzono naliczone opłaty, co było zgodne z art. 84 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody. W pozostałych dwóch (z czterech) przypadkach do 7 czerwca 2018 r. nie wydano decyzji umarzających naliczone opłaty, bowiem kontroli zachowania żywotności drzew dokonano 4 i 6 czerwca 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 61-74)

Analiza 13 (z 318) zezwoleń wydanych w latach 2015-2018 (do 15 maja) na usunięcie 674 drzew i 65 m² krzewów wykazała, że w żadnej ze spraw, w których upłynął wskazany w zezwoleniu termin na usunięcie drzew lub krzewów, nie monitorowano i nie kontrolowano przestrzegania tego terminu, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 75-77)

Spośród ww. analizowanej próby 13 zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów, w latach 2015-2018 (do 15 maja) informacje o dokonanych nasadzeniach zastępczych powinno przedłożyć trzech wnioskodawców. Analiza dokumentacji tych spraw wykazała, że:

- w dwóch przypadkach wnioskodawcy terminowo złożyli informacje o dokonaniu nasadzeń zastępczych zgodnie z warunkami określonymi w zezwoleniu, co w jednej sprawie zostało potwierdzone oględzinami przeprowadzonymi przez pracownika Urzędu, a w drugim przypadku nie dokonano weryfikacji dokonanych nasadzeń zastępczych,
- w jednej sprawie (w której opłaty za usunięcie drzew w kwocie 713 tys. zł odroczone na okres trzech lat od dokonania nasadzeń zastępczych 18 drzew, tj. do 31 maja 2019 r.) nie przedstawiono takiej informacji, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 75-81, 627-637)

W Urzędzie monitorowano spełnianie warunku uzyskania pozwolenia na budowę, jeżeli przyczyną usunięcia drzew i krzewów była realizacja inwestycji wymagającej uzyskania takiego pozwolenia. Burmistrz Łap wyjaśniła, że: „weryfikacja taka (spełnianie warunku uzyskania pozwolenia na budowę – przyp. NIK) jest prowadzona (...) poprzez monitorowanie w terenie i przegląd informacji i decyzji (o pozwoleniu na budowę – przyp. NIK) wpływających do wiadomości Urzędu.” Burmistrz Łap dodatkowo wyjaśniła, że: „o treści ww. przepisu (art. 83d ust. 5 ustawy o ochronie przyrody – przyp. NIK) i wynikających z niego ograniczeniach informowano strony w czasie przeprowadzania oględzin.” W dwóch (z 13) objętych kontrolą postępowaniach, w których wykonanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów uzależniono od uzyskania pozwolenia na budowę – znajdowało się ono w aktach sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 75-77)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W dwóch (z czterech analizowanych) sprawach z lat 2011-2014 kontrolę zachowania żywotności nasadzonych zastępczo drzew przeprowadzono dopiero po dziewięciu i pięciu miesiącach od upływu trzech lat od dokonania nasadzeń. Burmistrz Łap wyjaśniła, że „wynikało to z przeoczenia właściwego terminu przez pracownika zajmującego się tymi sprawami.” (dowód: akta kontroli str. 74, 627-635)
2. W żadnej z 13 analizowanych spraw, w których upłynął wskazany w zezwoleniu termin na usunięcie drzew lub krzewów, nie monitorowano przestrzegania tego terminu. Burmistrz Łap wyjaśniła, że: „z przepisów ustawowych nie wynika nakaz sprawdzania i monitorowania przez organ stanu wykonania decyzji. Ponadto w czasie oględzin informowano strony, iż termin usunięcia drzew, wskazany w decyzji jaka będzie wydana, jest terminem ostatecznym, po przekroczeniu którego usunięcie drzew będzie wymagało uzyskania ponownego zezwolenia”.

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 przez burmistrza administracyjnej kary pieniężnej.

(dowód: akta kontroli str. 75-77, 627-635)

3. W Urzędzie nie wyegzekwowano złożenia informacji o dokonanych nasadzeniach zastępczych 18 drzew pomimo, że w zezwoleniu nr OŚ.6131.1.62.2015 na usunięcie drzew i krzewów zobowiązano wnioskodawców do jej złożenia w terminie 30 dni od dokonanych nasadzeń zastępczych. Burmistrz Łap wyjaśniła, że: „przyjęto na podstawie obserwacji poczynionej w czasie wizji terenowej dotyczącej innych spraw, że mimo braku złożonej informacji nasadzenia zostały wykonane, a weryfikacja nasadzeń zostanie przeprowadzona po upływie wskazanego w decyzji trzyletniego terminu, wraz z oceną zachowania żywotności nasadzeń. W czasie trwania niniejszej kontroli strona ww. decyzji złożyła informację o dokonanych (terminowo – przyp. NIK) nasadzeniach.”

(dowód: akta kontroli str. 75-81, 627-637)

2.3. Przyjmowanie zgłoszeń dotyczących usuwania drzew i krzewów

Opis stanu
faktycznego

W Urzędzie nie szacowano liczby drzew i krzewów, które od 1 stycznia do 16 czerwca 2017 r.¹⁰ zostały usunięte z nieruchomości stanowiących własność osób fizycznych na cele niezwiązane z prowadzoną działalnością gospodarczą. Z wyjaśnień Burmistrz Łap wynika, że liczba drzew i krzewów usunięta w tym okresie była „porównywalna do analogicznych okresów we wcześniejszych latach. Nie stwierdzono występowania sytuacji zintensyfikowanego wycinania drzew, wskazujących na usuwanie większej ilości drzew, niż miało to miejsce we wcześniejszych latach.” Odnosząc się do liczby nieruchomości, które obecnie są związane z działalnością gospodarczą i na których od 1 stycznia 2017 r. do 16 czerwca 2017 r. zostały usunięte drzewa lub krzewy na cele niezwiązane z taką działalnością, Burmistrz Łap wyjaśniła, że: „Urząd nie stwierdził zaistnienia takich przypadków”.

(dowód: akta kontroli str. 6-7, 627-635)

Od 17 czerwca 2017 r. do 15 maja 2018 r. do Urzędu wpłynęły 72 zgłoszenia zamiaru usunięcia 284 drzew rosnących na nieruchomościach stanowiących własność osób fizycznych i usuwanych na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej. W pięciu sprawach dotyczących 24 drzew nie przeprowadzono oględzin określonych w art. 83f ust. 6 ustawy o ochronie przyrody, bowiem w trzech przypadkach zgłoszenie dotyczyło nieruchomości sklasyfikowanych jako użytki leśne, w jednej sprawie zgłoszenie zostało wycofane, a w ostatniej wnioskodawca na wezwanie Urzędu nie uzupełnił zgłoszenia o zgodę właściciela działki na usunięcie drzewa. W przypadku pozostałych 67 spraw dotyczących 260 drzew Urząd nie wniósł sprzeciwu od zgłoszeń zamiaru usunięcia drzew, a pracownicy Urzędu w terminie określonym w art. 83f ust. 6 ustawy o ochronie przyrody dokonali oględzin drzew.

(dowód: akta kontroli str. 99-102)

Analiza 10 (z 72) zgłoszeń zamiaru usunięcia 124 drzew wykazała, że wszystkie zgłoszenia zawierały elementy wymagane art. 83f ust. 5 ustawy o ochronie przyrody i zostały złożone przez właścicieli nieruchomości albo osoby przez nich upoważnione. W każdej sprawie, zgodnie z art. 83f ust. 6 i 7 ustawy o ochronie przyrody, podczas dokonanych oględzin ustalono gatunek drzew, obwód ich pni na wysokości 5 cm oraz nieobecność gatunków chronionych, a wyniki oględzin udokumentowano w protokołach zawierających fotografie usuwanych drzew. Nie dokonywano pomiaru obwodu pni drzew na wysokości 130 cm, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalona nieprawidłowość”.

(dowód: akta kontroli str. 99-104)

¹⁰ Od momentu zniesienia obowiązku uzyskania przez osoby fizyczne zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej do dnia nałożenia na osoby fizyczne obowiązku zgłaszania zamiaru usunięcia drzew na cele niezwiązane z prowadzoną działalnością gospodarczą (art. 83f ust. 4 ustawy o ochronie przyrody).

We wszystkich 10 analizowanych przypadkach 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. W żadnej też sprawie zgłoszenie nie dotyczyło drzew znajdujących się na [1] nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, [2] terenie przeznaczonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na zieleń lub chronionym innymi zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, [3] terenach parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu, obszaru Natura 2000. Żadne z drzew zgłoszonych do usunięcia po 17 grudnia 2017 r. nie spełniało również kryteriów określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 4 grudnia 2017 r. w sprawie kryteriów uznawania tworów przyrody żywej i nieożywionej za pomniki przyrody¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 99-104)

W Urzędzie nie wprowadzono pisemnych procedur umożliwiających zidentyfikowanie zmiany sposobu wykorzystania nieruchomości, z której osoby fizyczne po dokonaniu zgłoszenia usunęły drzewa na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Burmistrz Łap wyjaśniła, że „(...) przepisy regulujące zasady dokonywania zgłoszeń zamiaru usunięcia drzew obowiązują od dwunastu miesięcy, natomiast w ustawie (o ochronie przyrody – przyp. NIK) określono czasokres kontrolny w takich sytuacjach na pięć lat.” Dodatkowo wyjaśniła, że: „weryfikacja taka jest prowadzona bez ustalonej formalnej procedury, poprzez monitorowanie w terenie i przegląd informacji i decyzji (o pozwoleniu na budowę – przyp. NIK) wpływających do wiadomości Urzędu”. Analiza ww. 10 (z 72) zgłoszeń, wykazała, że do 29 maja 2018 r. do Urzędu nie wpłynęły żadne pozwolenia na budowę dotyczące nieruchomości na których znajdowały się drzewa wskazane w zgłoszeniach zamiaru ich usunięcia.

(dowód: akta kontroli str. 6-7, 99-104, 627-635)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niedokonywaniu pomiaru obwodu pni drzew zgłaszanych do usunięcia na wysokości 130 cm.

Burmistrz Łap wyjaśniła, że „zapisy ustawy o ochronie przyrody w części dotyczącej przeprowadzania oględzin drzew, co do których osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej zgłosiły zamiar ich usunięcia, wskazują konieczność ustalenia w czasie oględzin obwodu drzew na wysokości 5 cm. Z zapisów tych nie wynika natomiast wprost konieczność ustalania obwodu drzew na wysokości 130 cm.”

Najwyższa Izba Kontroli zauważa jednak, że brak tych danych uniemożliwi prawidłowe naliczenie ewentualnych opłat za usunięcie drzew w przypadkach wskazanych w art. 83f ust. 17 ustawy o ochronie przyrody, tj. w razie wystąpienia o pozwolenie budowlane w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej na nieruchomości w ciągu 5 lat od dnia dokonania oględzin.

(dowód: akta kontroli str. 99-104, 627-635)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, wydawanie w Gminie Łapy zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów, kontrolę realizacji warunków w nich zawartych oraz przyjmowanie 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

W latach 2015-2018 (do 15 maja) do Urzędu wpłynęły trzy skargi i informacje nielegalnym usunięciu drzew i krzewów oraz o ich uszkodzeniu (zniszczeniu). Skargi dotyczyły uszkodzenia i zniszczenia drzew w wyniku dokonania prac pielęgnacyjnych, zaś uzyskana informacja związana była z nielegalną wycinką drzew. (dowód: akta kontroli str. 105)

¹¹ Dz. U. poz. 2300.

We wszystkich trzech przypadkach Urząd bez zbędnej zwłoki podejmował czynności mające na celu potwierdzenie uzyskanych informacji. Pierwsze działania wyjaśniające i oględziny w każdej sprawie podejmowano w ciągu 14 dni od daty otrzymania skargi lub informacji. W celu ustalenia stanu faktycznego dokonywano oględzin, które zostały potwierdzone protokołami. W trakcie postępowań gromadzono też szereg innych dowodów, w tym pisemne wyjaśnienia stron, informacje o stanie prawnym nieruchomości, archiwalne fotografie stwierdzające stan drzew, dokumenty dotyczące podjęcia decyzji o wykonaniu zabiegów pielęgnacyjnych, opinie biegłego, opinie prawne, kopie akt spraw prowadzonych przez policję oraz zeznania świadków. (dowód: akta kontroli str. 105-297)

W dwóch (z trzech) badanych sprawach stwierdzono nielegalne działania polegające na uszkodzeniu lub zniszczeniu drzew. Zakończyły się one wydaniem decyzji administracyjnych z 20 sierpnia 2015 r. i 4 maja 2017 r., w których wymierzono kary pieniężne w kwocie odpowiednio 103.465,77 zł oraz 81.416,04 zł. Wysokość nałożonych kar została ustalona w prawidłowy sposób.

W decyzji z 20 sierpnia 2015 r. kara za zniszczenie 3 szt. drzewa gatunku topola została obliczona zgodnie z art. 89 w zw. z art. 85 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody (w brzmieniu obowiązującym do dnia 27 sierpnia 2015 r.) oraz rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 13 października 2004 r. w sprawie stawek opłat dla poszczególnych rodzajów i gatunków drzew¹². Organ działając w oparciu o art. 88 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody (w brzmieniu obowiązującym do dnia 27 sierpnia 2015 r.), odroczył na okres trzech lat termin płatności kary.

Natomiast kara za zniszczenie 13 drzew oraz uszkodzenie dziewięciu drzew nałożona na podstawie decyzji z dnia 4 maja 2017 r. została obliczona zgodnie z art. 89 ustawy o ochronie przyrody (w brzmieniu obowiązującym do dnia 16 czerwca 2017 r.) oraz uchwałą Nr XXX/259/17 Rady Miejskiej w Łapach z dnia 17 lutego 2017 r. w sprawie określenia wysokości stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów z terenu Miasta i Gminy Łapy¹³. Organ działając w oparciu o art. 88 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody (w brzmieniu obowiązującym do dnia 16 czerwca 2017 r.) odroczył termin płatności 70% kary za zniszczenie 13 drzew na okres 5 lat od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna. Pozostałą kwotę nałożonej kary wynoszącą 33.869,52 zł¹⁴, podmiot wpłacił na rachunek bankowy Urzędu z zachowaniem terminu określonego w art. 88 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody (w brzmieniu obowiązującym do dnia 16 czerwca 2017 r.).

(dowód: akta kontroli str. 105-225, 298-299)

Jedno (z trzech) postępowanie wszczęte 10 lutego 2015 r. w sprawie usunięcia około 436 drzew z działek położonych na terenie Narwiańskiego Parku Narodowego, według stanu na 30 maja 2018 r. nie zostało zakończone. Urząd dotychczas aktywnie podejmował możliwe i konieczne dla zakończenia postępowania działania, które z przyczyn od niego niezależnych uniemożliwiały wydanie decyzji w tej sprawie. Urząd podejmował próby uzyskania wyjaśnień od właściciela przedmiotowych nieruchomości, zwracał się od policji o informacje w związku z prowadzonym postępowaniem, występował o wydanie opinii prawnych oraz do Ośrodka Pomocy Rodzinie o sporządzenie i przesłanie informacji o stanie materialnym właściciela nieruchomości, przesłuchiwał w charakterze świadka osobę mogącą posiadać wiedzę na temat usunięcia drzew, zlecił biegłemu sporządzenie opinii w zakresie ustalenia gatunku, wieku, średnicy pnia i obwodu wyciętych drzew oraz podejmował próby przeprowadzenia oględzin na miejscu wycinki, które ze względu na utrudniony dostęp do nieruchomości (położone na bagnach) nie były możliwe. Burmistrz Łap wyjaśniła, że: „*prowadzenie postępowania jest w znacznym stopniu utrudnione ze względu na niemożność przeprowadzenia oględzin działki, której dotyczy postępowanie (stałe podtopienie działek i okolicy uniemożliwiające dotarcie na ich teren). W związku ze zmianami zapisów ustawy o ochronie przyrody, jakie wchodziły w życie w 2017 r. zmieniły się uwarunkowania prawne, które mają wpływ na merytoryczne rozstrzygnięcie postępowania. W związku z tym niezbędne jest przeprowadzenie oględzin działki. Z uwagi na obecnie panującą pogodę, mającą potencjalnie wpływ na poprawienie dostępności*

¹² Dz. U. z 2004 Nr 228, poz. 2306 ze zm. Rozporządzenie uchylone 29 sierpnia 2016 r.

¹³ Dz. Urz. Woj. Podlaskiego poz. 771.

¹⁴ 20.377,08 zł – 30% ustalonej kwoty kary za zniszczenie drzew oraz 13.492,44 zł – kwota kary za uszkodzenie drzew.

do działek, przewiduje się, że skuteczne oględziny zostaną przeprowadzone na przełomie czerwca i lipca br. Po ich przeprowadzeniu postępowanie będzie prowadzone do momentu ustalenia wszystkich pozostałych okoliczności, niezbędnych do rozstrzygnięcia przedmiotu postępowania, co umożliwi wydanie końcowej decyzji w przedmiotowej sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 105, 226-297, 627-635)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Gminy Łapy w przypadkach podejrzenia nielegalnego usunięcia, uszkodzenia lub zniszczenia drzew i krzewów oraz działania dotyczące egzekwowania wymierzonych kar.

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

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

Opis stanu
faktycznego

W latach 2015 – 2018 (do 15 maja) nie wystąpiły przypadki wymierzenia Gminie Łapy administracyjnych kar pieniężnych za nielegalne usunięcie, uszkodzenie lub zniszczenie drzew lub krzewów. W tym czasie do Urzędu nie wpłynęły też skargi dotyczące usuwania drzew i krzewów z terenu nieruchomości będących własnością Gminy, a analiza pięciu zadań inwestycyjnych w związku z którymi Gmina nie ubiegała się o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów wykazała, że dokumentacja projektowa tych inwestycji nie przewidywała karczowania drzew i krzewów. (dowód: akta kontroli str. 6-7, 300)

W latach 2015 – 2018 (do 15 maja) na terenie gminy Łapy Urząd realizował trzy inwestycje objęte decyzjami o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, w ramach których usunięto 90 drzew, w tym osiem w 2016 roku i 82 na przełomie lat 2017 – 2018. W tym samym czasie Urząd złożył 39 wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie 372 drzew i 1.611 m² krzewów z terenów nieruchomości będących własnością Gminy Łapy. Wszystkie wnioski o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości będących własnością Gminy były sporządzane i składane przez Urząd. Wszystkie zostały złożone do Starostwa Powiatowego w Białymstoku (dalej: „Starostwo”), co było zgodne z art. 90 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody. (dowód: akta kontroli str. 6-7, 301-305)

Analiza 13 (z wniosków Urzędu o wydanie zezwoleń na usunięcie 224 drzew i 1.445 m² krzewów wykazała, że zgodnie z wymogami ustawy o ochronie przyrody:

- we wszystkich 13 wnioskach wskazano planowany termin usunięcia drzew lub krzewów, w tym w czterech wnioskach do końca 2016 roku, w trzech kolejno do końca września, do końca października i do końca grudnia 2017 roku, w czterech do końca 2018 roku i w dwóch do końca 2019 roku,
- we wszystkich 13 wnioskach wskazano faktyczną przyczynę zamiaru usunięcia drzew lub krzewów, w tym 136 drzew i 1.405 m² krzewów kolidowało z planowanymi inwestycjami, 55 drzew i 40m² krzewów było w złym stanie zdrowotnym i nie rokowały szans przeżycia bądź stwarzały zagrożenie, a 33 drzewa ze względu na swoją wysokość kolidowały z przebiegiem linii energetycznej,
- we wszystkich czterech sprawach, w których zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów uzależniono od wykonania nasadzeń zastępczych, sporządzono projekt planu nasadzeń zastępczych, który zawierał informacje o liczbie i gatunku drzew planowanych do nasadzenia oraz o miejscu i planowanym terminie ich wykonania, tj. do 31 grudnia 2017 r., 30 kwietnia 2018 r. oraz 15 i 30 kwietnia 2019 r.,
- w żadnym z 13 przypadków, ze względu na brak gatunków chronionych, nie było wymagane zezwolenie RDOŚ na czynności podlegające zakazom w stosunku do tych gatunków,

- we wszystkich ośmiu sprawach, w których usunięcie drzew lub krzewów związane było z realizacją inwestycji na podstawie pozwolenia na budowę, wnioski złożono przed rozpoczęciem ich realizacji oraz załączono rysunki wykonane przez projektanta określające usytuowanie drzew lub krzewów.

Analiza ww. 13 wniosków Urzędu o wydanie zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów wykazała też, że w trzech (z 13) wnioskach wskazano jedynie rodzaj drzew bez podania ich gatunków. W dwóch (z trzech) sprawach gatunek drzew ustalono podczas oględzin dokonywanych przez przedstawicieli Starostwa, a w jednej sprawie Urząd w wyznaczonym przez Starostwo terminie uzupełnił własny wniosek. (dowód: akta kontroli str. 302-323)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

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

Opis stanu
faktycznego

Na podstawie złożonych wniosków opisanych w pkt. 4.1 wystąpienia pokontrolnego Starosta Powiatu Białostockiego 38 decyzjami administracyjnymi zezwolił na usunięcie 368 (z 372 wnioskowanych) drzew oraz wszystkich 1.611 m² krzewów, nakazując jednocześnie w siedmiu decyzjach dokonanie nasadzeń zastępczych 80 drzew (21,7% drzew objętych zezwoleniem na usunięcie). W przypadku dwóch drzew Urząd wycofał wniosek o ich usunięcie, a w przypadku dwóch innych Starosta Powiatu Białostockiego decyzją odmówił wydania zezwolenia na ich usunięcie. W ocenie Starosty drzewa (odmiennie od stanowiska Urzędu) rokowały szanse przeżycia.

(dowód: akta kontroli str. 302-305)

Starosta Powiatu Białostockiego w sześciu (z 38) decyzjach zezwalających na usunięcie 50 drzew i 140 m² krzewów naliczył Gminie Łapy opłaty za ich usunięcie w łącznej kwocie 574,7 tys. zł, jednocześnie odraczając we wszystkich sprawach termin ich uiszczenia na okres trzech lat od dnia terminu dokonania nasadzeń zastępczych 58 drzew, tj. na lata 2020-2022. W pozostałych 32 (z 38) decyzjach zezwalających na usunięcie drzew i krzewów Starosta Powiatu Białostockiego nie naliczył opłat za ich usunięcie, ponieważ zgodnie ze stanowiskiem Urzędu uznał m.in., że w:

- 16 sprawach drzewa lub krzewy zagrażały bezpieczeństwu ludzi lub mienia w istniejących obiektach budowlanych lub funkcjonowaniu urządzeń służących do doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu, energii elektrycznej (art. 86 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie przyrody),
- sześciu przypadkach drzewa lub krzewy zagrażały bezpieczeństwu ruchu drogowego (art. 86 ust. 1 pkt 5),
- ośmiu sprawach usunięcie drzew lub krzewów następowało w związku z przebudową dróg publicznych (art. 86 ust. 1 pkt 6),
- dwóch przypadkach drzewa lub krzewy były obumarłe lub nie rokowały szansy na przeżycie (art. 86 ust. 1 pkt 9 w brzmieniu obowiązującym do 28 sierpnia 2018 r. oraz ust. 10 w brzmieniu obowiązującym po 28 sierpnia 2018 r.).

(dowód: akta kontroli str. 302-305)

Analiza 13 (z 38) zezwoleń na usunięcie przez Gminę Łapy 224 drzew i 1.445 m² krzewów wykazała, że w trzech sprawach do 15 maja 2018 r. nie usunięto jeszcze drzew lub krzewów, a wyznaczony w zezwoleniach termin na ich usunięcie nie upłynął. W pozostałych 10 przypadkach drzewa usunięto w terminach określonych w zezwoleniach, w tym w sześciu sprawach w terminie od 1 marca do 15 października. Burmistrz Łap wyjaśniła, że „Starostwo Powiatowe w Białymstoku dokonując oględzin drzew sprawdzało czy w drzewach obecne są siedliska ptaków. Obecności siedlisk nie stwierdzono w żadnym z przypadków. Ponadto bezpośrednio przed przystąpieniem do wycinki sprawdzano drzewa pod tym względem raz jeszcze. Wobec niestwierdzenia obecności siedlisk nie było realnych przeciwwskazań do wycinki.” (dowód: akta kontroli str. 306-307, 627-635)

Analiza ww. 13 (z 38) zezwoleń wykazała też, że we wszystkich sprawach, w których nakazano Gminie dokonanie nasadzeń zastępczych (dwie decyzje), Urząd prawidłowo wywiązał się z tego obowiązku i dokonał nasadzeń 32 (22 i 10) sztuk żywotnika

zachodniego. Drzewa nasadzono w terminach (maj i listopad 2017 roku), w miejscach i liczbie zgodnej z warunkami wydanych zezwoleń. W trakcie oględzin ww. drzew przeprowadzonych 6 czerwca 2018 r. stwierdzono, że drzewa posiadały wymagane zezwoleniami obwody pni i zachowały swoją żywotność. Urząd w jednym przypadku terminowo złożył do Starostwa informację o wykonaniu w listopadzie 2017 roku nasadzeń zastępczych. W drugim przypadku Urząd nie zachował określonego w zezwoleniu terminu, co szerzej opisano poniżej, w sekcji „Ustalono nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 308-309, 324-334)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieterminowym złożeniu do Starostwa informacji o wykonaniu w maju 2017 r. nasadzeń 22 sztuk żywotnika zachodniego. Informację Urząd złożył do Starostwa 16 maja 2018 r. pomimo, że Starosta Powiatu Białostockiego określił ten termin na 31 stycznia 2018 r. Burmistrz Łap wyjaśniła, że „było to przeoczenie pracownika przygotowującego informację.”

(dowód: akta kontroli str. 308-309, 324-327, 627-635)

4.3. Prowadzenie sprawozdawczości dotyczącej nasadzeń oraz ubytków drzew i krzewów

Opis stanu
faktycznego

Urząd sprawozdania statystyczne SG-01 (leśnictwo i ochrona środowiska) za lata 2016 – 2017 przekazał do GUS w terminach wynikających z rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2016¹⁵ i rok 2017¹⁶. Urząd nie był w posiadaniu dowodów potwierdzających termin złożenia sprawozdania SG-01 za 2015 rok. Burmistrz Łap wyjaśniła, że „sprawozdania składane są w formie elektronicznej za pośrednictwem portalu sprawozdawczego GUS. Pracownik odpowiedzialny za złożenie sprawozdania za 2015 r. nie wykonał wydruku złożonego sprawozdania. Złożone archiwalne sprawozdania nie są przechowywane w portalu sprawozdawczym GUS, toteż w chwili obecnej Urząd nie ma możliwości wydruku sprawozdania złożonego za 2015 r. i ustalenia na jego podstawie dokładnego terminu jego przekazania. Portal sprawozdawczy GUS umożliwia wypełnianie formularzy sprawozdawczych jedynie w okresie, w którym istnieje obowiązek sprawozdawczy, w związku z czym należy założyć, że sprawozdanie zostało złożone w wymaganym terminie.”

(dowód: akta kontroli str. 6-7, 335-354, 627-635)

W Urzędzie nie prowadzono oddzielnych rejestrów nasadzeń i ubytków drzew i krzewów na terenach zieleni ułatwiających sporządzanie sprawozdań SG-01 (leśnictwo i ochrona środowiska). Burmistrz Łap wyjaśniła, że: „ocena wielkości ubytków była przeprowadzana w momencie przygotowywania sprawozdania, na podstawie decyzji zezwalających na usunięcie drzew wykonanych w poprzednim roku oraz ilości wyciętych drzew co do których nie było potrzeby uzyskiwania zezwolenia.” Ustalono, że wykazane w sprawozdaniu SG-01 tereny zieleni, tj. parki, zieleńce, zieleń uliczna są we władaniu Gminy. Sprawozdania SG-01 przygotowano więc na podstawie liczby usuniętych drzew i krzewów w oparciu o uzyskane zezwolenia od Starosty Powiatu Białostockiego oraz danych dotyczących liczby drzew i krzewów usuniętych bez konieczności uzyskania takiego zezwolenia, w tym zezwoleń na realizację inwestycji drogowej. W sprawozdaniu usunięte krzewy podano w liczbie ich skupisk, co nie było kwestionowane przez GUS.

Analiza sprawozdań SG-01 za lata 2015 – 2017 wykazała, że ubytki i nasadzenia drzew i krzewów na terenach zieleni gminy Łapy wykazano w sposób rzetelny. Prawdłowo wykazano nasadzenia krzewów w ilości 350 sztuk dokonanych w 2016 roku na terenie zieleńca przy Domu Kultury w Łapach, ubytek 126 drzew i osiem grup (skupisk) krzewów na terenach zieleni ulicznej w związku z przebudową w latach 2016 – 2017 dróg publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 6-7, 335-354, 627-635)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

¹⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 lipca 2015 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2016 (Dz. U. poz. 1304, ze zm.).

¹⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2016 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2017 (Dz. U. poz. 1426, ze zm.).

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, sporządzanie przez Gminę Łapy wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów oraz wywiązywanie się z obowiązków zawartych w zezwoleniach, a także sporządzanie sprawozdań dotyczących nasadzeń oraz ubytków drzew i krzewów na terenach zieleni.

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

W latach 2015-2018 (do 15 maja) w ramach 39 zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów oraz trzech zezwoleń na realizację inwestycji drogowych opisanych w punktach 4.1. i 4.2 wystąpienia, wycinki drzew i krzewów dokonano w 31 przypadkach i dotyczyły one 324 drzew i 344 m² krzewów. Wykonanie wycinki drzew i krzewów powierzano zarówno jednostkom organizacyjnym Gminy jak i podmiotom zewnętrznym, w tym w 16 przypadkach wykonawcom inwestycji, w czterech – jednostkom organizacyjnym zarządzającym nieruchomościami gminnymi¹⁷, w trzech – Zakładowi Usług Komunalnych w Łapach (dalej: „ZUK”) oraz Przedsiębiorstwu Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. (dalej: „PEC”) realizującym usługi w zakresie pielęgnacji terenów zielonych oraz w jednym – Straży Pożarnej. Ponadto realizacja wycinki drzew na podstawie dwóch zezwoleń została wykonana częściowo przez jednostki organizacyjne Gminy oraz wykonawcę inwestycji. Burmistrz odnosząc się do zlecenia wycinki drzew Straży Pożarnej wyjaśniła, że: *„Usunięcie części drzew przez Straż Pożarną przeprowadzono z uwagi na stan drzew, ich problemowe usytuowanie i wynikające z tego zagrożenia dla ludzi i mienia (dotyczyło to m.in.: wysokich drzew w złym stanie sanitarnym, drzew, pomiędzy konarami których przebiegały przewody sieciowe, drzew ulokowanych w sąsiedztwie obiektów budowlanych i miejsc publicznych). Prace były wykonywane bezkosztowo, w ramach wykonywania zadań służbowych Straży Pożarnej, związanych z usuwaniem niebezpieczeństw z przestrzeni ogólnodostępnej.”*

(dowód: akta kontroli str. 6-7, 355-357, 396-431, 627-635)

Na podstawie analizy dwóch wycinek drzew realizowanych przez ZUK i PEC ustalono, że podmioty te usuwały drzewa w ramach stałych zleceń na usługi w zakresie pielęgnacji terenów zielonych należących do Gminy. W oparciu o szczegółowo badane wycinki ustalono, że nie dokonywano oddzielnej wyceny kosztów związanych usunięciem 41 drzew i 40 m² krzewów drzew oraz kalkulacji wartości pozyskanego drewna w wycenie usług. Rozliczenie między Urzędem, a ZUK i PEC następowało na podstawie przedkładanych faktur.

Natomiast analiza dwóch spraw, w których usunięto 104 drzewa w związku z prowadzonymi inwestycjami budowlanymi wykazała, że dla wykonawców przewidziano wynagrodzenie ryczałtowe obejmujące całość realizowanych prac, w tym usuwanie drzew.

(dowód: akta kontroli str. 317-321, 324-327, 358-624, 625-626)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności Urzędu 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

W latach 2015-2018 (do 18 maja) w Urzędzie nie opracowano procedur wewnętrznych dotyczących postępowania z drewnem pozyskanym w wyniku usunięcia drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych, bowiem Urząd nie zagospodarowywał go własnym zakresie. We wszystkich 31 sprawach opisanych w pkt. 5.1 wystąpienia drewno przekazano podmiotom realizującym wycinkę bez dokonywania obmiaru, kategoryzacji oraz ustalenia wartości pozyskanego w wyniku wycinek drewna. Ustalono też, że w przypadku odpłatnych usług, nie dokonywano odrębnej wyceny wycinki drzew i krzewów oraz nie uwzględniano wartości pozyskanego drewna w kosztach wykonywanych usług, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Ustalono nieprawidłowości”. W trakcie kontroli NIK

¹⁷ Dom Kultury w Łapach, Szkoła Podstawową nr 2 w Łapach oraz Przedszkole nr 2 w Łapach.

w Urzędzie oszacowano wartość pozyskanego drewna w wyniku 31 wycinek na kwotę 5,6 tys. zł¹⁸, w tym drewno:

- z usunięcia 54 drzew i 112 m² krzewów o wartości 0,8 tys. zł przekazano jednostkom organizacyjnym Gminy, tj. ZUK, PEC, Dom Kultury w Łapach, Szkoła Podstawowa nr 2 w Łapach oraz Przedszkole nr 2 w Łapach),
- z usunięcia 270 drzew i 232 m² krzewów o wartości 4,8 tys. zł - podmiotom zewnętrznym.

Burmistrz Łap, odnosząc się do sposobu zagospodarowania drewna przez jednostki organizacyjne Gminy wyjaśniła, że: „drewno zostało przekazane do dyspozycji wymienionych jednostek (ZUK, PEC, Przedszkole nr 2 w Łapach, Szkoła Podstawowa nr 2 w Łapach oraz Dom Kultury w Łapach – przyp. NIK). Według wiedzy Urzędu nie było ono ujmowane w ewidencji księgowej tych jednostek i zostało spożytkowane na ich potrzeby własne.” (dowód: akta kontroli str. 6-7, 355-357, 625-635)

Wskutek niedokonywania obmiarów, kategoryzacji i ustalenia wartości pozyskanego w wyniku wycinek drewna oraz wskutek niepomniejszania wynagrodzenia wykonawców usług o wartość drewna, w księgach rachunkowych nie ujmowano operacji gospodarczych związanych z pozyskaniem drewna oraz jego zbyciem, co szerzej opisano poniżej w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”. (dowód: akta kontroli str. 6-7, 625-635)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W latach 2015-2018 (do 15 maja) podmiotom zewnętrznym przekazano drewno na łączną kwotę co najmniej 4,8 tys. zł, bez wcześniejszego ustalenia jego wartości oraz bez pomniejszenia w 16 przypadkach kosztów usług o wartość pozyskanego drewna. W ocenie NIK, brak szacowania wartości drewna przekazanego podmiotom zewnętrznym i niepomniejszanie o tą wartość kosztów usług nie był dla Gminy Łapy korzystny. Wskutek niegospodarnego rozporządzania pozyskanym drewnem utracono przychody możliwe do uzyskania o wartości 4,8 tys. zł (pozyskane z wycinki 270 drzew). Środki pochodzące ze sprzedaży przedmiotowego drewna, zgodnie z art. 4 ust 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego powinny stanowić źródło dochodów własnych gminy¹⁹.

Ustalona nieprawidłowość skutkowałą również naruszeniem zasady zachowania szczególnej staranności w zarządzaniu mieniem Gminy. Zasada ta wynika z art. 50 ustawy o samorządzie gminnym²⁰, zgodnie z którym obowiązkiem osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym jest zachowanie szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia i jego ochrona.

Burmistrz Łap wyjaśniła, że „drewno, zaliczane do niskojakościowego, a w części przypadków (z uwagi na parametry wymiarowe i gatunek) stanowiące wręcz odpady zielone, uznawane było za małowartościowe, z rynkowymi kosztami ich wycinki przewyższającymi potencjalną wartość pozyskiwanego materiału. W związku z tym nie wykonywano ich wyceny i nie ujmowano wartości w ewidencji rachunkowej. W przypadku wycinki drzew kolidujących z gminnymi inwestycjami, przeprowadzanych przez wykonawców robót budowlanych w ramach zawartej umowy na wykonanie robót budowlanych, wykonawcy robót składając ofertę cenową na wykonanie inwestycji podczas przetargu uwzględniali wszystkie czynniki wpływające na wartość oferowanej ceny, w tym również wartość drewna, które pozyskają przy prowadzeniu robót i kalkulowali ofertę, uwzględniając również wartość drewna.

Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że z analizy dwóch spraw, w których usunięto 104 drzewa w związku z prowadzonymi inwestycjami budowlanymi wynika, że w dokumentacji przetargowej, umowach i fakturach nie dokonano ustalenia wartości przekazanego wykonawcom drewna oraz nie pomniejszono kosztów usług o wartość

¹⁸ Szacunkową wartość drewna wyliczono w drodze iloczynu miąższości drewna (ustalonego na podstawie tablicy miąższości drewna okrągłego, w oparciu o szacunkowy obwód środkowy oraz szacunkową wysokość pnia) i ceny za m³, zgodnie z cennikiem drewna średniowymiarowego, obowiązującym w Nadleśnictwie Rudka.

¹⁹ Dz. U. z 2017 poz. 1453, ze zm.

²⁰ Dz. U. z 2018 poz. 994 ze zm.

pozyskanego drewna. Do pomniejszenia wartości wynagrodzenia nie zobowiązano również wykonawców inwestycji. (dowód: akta kontroli str. 513-624, 627-635)

2. W Urzędzie księgi rachunkowe prowadzono z naruszeniem zasad wynikających z art. 20 ust. 1 i 24 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²¹. W toku kontroli stwierdzono, że zarówno Urząd jak i jednostki organizacyjne Gminy nie ujmowały w księgach rachunkowych zdarzeń gospodarczych związanych z przychodami i rozchodami drewna w latach 2015-2018 (do 15 maja). Według dokonanej przez Urząd w trakcie kontroli wyceny, w księgach rachunkowych, w latach 2015-2018 (do 15 maja), nie ujęto drewna o łącznej wartości 5,6 tys. zł (całość drewna pozyskanego w wyniku wycinki dokonywanej z terenów należących do Gminy, w tym o wartości 0,8 tys. zł przekazanej jednostkom organizacyjnym Gminy i o wartości 4,8 tys. zł - podmiotom zewnętrznym). W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, wartość drewna, jako rzeczowego składnika aktywów obrotowych posiadanych przez Gminę, powinna być na bieżąco ujmowana na kontach ksiąg pomocniczych z zachowaniem jednej z metod prowadzenia ksiąg pomocniczych, o której mowa w art. 17 ust. 2 ustawy o rachunkowości.

Burmistrz Łap wyjaśniła, że: „drewno, zaliczane do niskojakościowego, a w części przypadków (z uwagi na parametry wymiarowe i gatunek) stanowiące wręcz odpady zielone, uznawane było za małowartościowe, z rynkowymi kosztami ich wycinki przewyższającymi potencjalną wartość pozyskiwanego materiału. W związku z tym nie wykonywano ich wyceny i nie ujmowano wartości w ewidencji rachunkowej.”

(dowód: akta kontroli str. 6-7, 625-635)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania Gminy Łapy w zakresie usuwania drzew i krzewów z nieruchomości gminnych oraz zagospodarowywania drewna pochodzącego w wyniku ich usunięcia.

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 Kontroli²², wnosi o:

1. Uwzględnianie w wydawanych zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów wszystkich elementów wymaganych art. 83d ustawy o ochronie przyrody i prawidłowe naliczanie opłat za usunięcie drzew lub krzewów.
2. Bieżące zamieszczanie w publicznie dostępnym wykazie dokumentów zawierających informacje o środowisku danych o wnioskach o wydanie zezwolenia i o zezwoleniach na usunięcie drzewa lub krzewu.
3. Przeprowadzanie kontroli zachowania żywotności nasadzonych drzew po upływie trzech lat od dokonania nasadzeń zastępczych bez zbędnej zwłoki.
4. Egzekwowanie składania informacji o dokonanych nasadzeniach zastępczych oraz monitorowanie przestrzegania wyznaczonych terminów usuwania drzew i krzewów.
5. Dokonywanie pomiaru na wysokości 130 cm obwodu pni drzew zgłaszanych do usunięcia.
6. Terminowe składanie informacji o dokonanych nasadzeniach zastępczych.
7. Podjęcie działań w celu zagospodarowywania drewna pochodzącego z wycinki drzew i krzewów z zachowaniem zasady szczególnej staranności w zarządzaniu mieniem Gminy.
8. Ujmowanie w księgach rachunkowych zdarzeń gospodarczych związanych z przychodami i rozchodami drewna pozyskiwanego z wycinki drzew i krzewów.

²¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 395, ze zm.

²² Dz. U. z 2017 r., poz. 524, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

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 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, 29 czerwca 2018 r.

Kontroler:
Kiersnowski Marcin
specjalista kontroli państwowej

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