



Nr ewid. 8/2013/P12138/LKA

Informacja o wynikach kontroli

USUWANIE DRZEW Z TERENU NIERUCHOMOŚCI GMINNYCH I ZAGOSPODAROWANIE POZYSKANEGO DREWNA

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury



Edmund Sroka

Akceptuję:

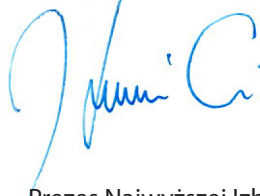
Marian Cichosz



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Jacek Jezierski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

dnia 7. 06.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	5
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	7
2.2. Uwagi końcowe i wnioski	9
3. ISTOTNE USTALENIA KONTROLI	10
3.1. Sporządzanie wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i sprawozdawczość w zakresie ubytków drzew na terenach zieleni	10
3.2. Wywiązywanie się przez gminy z obowiązków ustalonych w zezwoleniach na usunięcie drzew	13
3.3. Realizacja przez gminy prac związanych z usuwaniem drzew i ich zgodność z obowiązującymi w tym zakresie przepisami i warunkami zawartych umów	15
3.4. Sposób postępowania z drewnem pozyskanym z usuniętych drzew	17
3.5. Wydawanie przez starostów zezwoleń na usunięcie drzew i wykonywanie czynności sprawdzających realizację tych decyzji	22
3.6. Funkcjonowanie audytu wewnętrznego, kontroli wewnętrznej i zarządczej oraz prawidłowość badania skarg i wniosków w zakresie spraw objętych kontrolą	25
4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI	27
4.1. Syntetyczna informacja o źródłach danych i ustaleń stanowiących podstawę sporządzenia informacji	27
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	28
4.3. Finansowe rezultaty kontroli	28
5. ZAŁĄCZNIKI	29

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

drewno	przestrzeń między rdzeniem (fizjologiczną osią pnia drzewa) a miazgą (częścią kory), stanowiąca największą część objętości pnia drzewa;
drzewo	roślina wieloletnia, której podstawową cechą jest wykształcenie zdrewniałego pędu głównego stanowiącego pień, z którego wyrastają pędy boczne tworzące koronę;
inwentaryzacja dendrologiczna (inwentaryzacja zieleni)	dokument zawierający: nazwy rodzajowe i gatunkowe drzew i krzewów, ich dane pomiarowe (obwód pnia, wysokość i średnica korony), stan zdrowotny i sanitarny, czasem opracowanie graficzne z naniesioną lokalizacją drzewostanu oraz zalecenia dotyczące ochrony zieleni na placach budów;
kłoda	jedna z form pnia drzewa, charakterystyczna dla drzew liściastych, w której pień rozdziela się na pewnej wysokości na konary, którego dalszy przebieg nie jest wyraźny;
kpa	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 267);
krzew	roślina wieloletnia, która nie tworzy pnia i korony, lecz rozgałęzia się wskutek silnego wzrostu równorzędnych pędów bocznych;
metr przestrzenny (mp)	jednostka objętości, w przypadku drewna jest to objętość stosu, czyli suma objętości drewna, kory i powietrza wypełniającego przestrzeń pomiędzy drewnem;
miąższość drewna, miąższość drzewa, masa drewna	objętość drewna w części nadziemnej drzewa, tj. w strzale (pniu), gałęziach i pniaku pozostającym po ścięciu drzewa;
siwz	specyfikacja istotnych warunków zamówienia;
tereny zieleni -	tereny wraz z infrastrukturą techniczną i budynkami funkcjonalnie z nimi związanymi, pokryte roślinnością, znajdujące się w granicach wsi o zwartej zabudowie lub miast, pełniące funkcje estetyczne, rekreacyjne, zdrowotne lub osłonowe, a w szczególności parki, zieleńce, promenady, bulwary, ogrody botaniczne, zoologiczne, jordanowskie i zabytkowe oraz cmentarze, a także zieleń towarzyszącą ulicom, placom, zabytkowym fortyfikacjom, budynkom, składowiskom, lotniskom oraz obiektom kolejowym i przemysłowym;
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.);
ustawa o ochronie przyrody	ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r., poz. 627 ze zm.).

Kontrola „Usuwanie drzew z terenu nieruchomości gminnych i zagospodarowanie pozyskanego drewna” (nr kontroli P/12/138) została przeprowadzona z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli.

W ostatnich latach na terenie całej Polski realizowana jest znaczna liczba inwestycji w zakresie infrastruktury (głównie budowy i remontów dróg). W związku z realizacją tych inwestycji gminy zlecają usunięcie dużych ilości drzew z terenu nieruchomości gminnych. Ochrona tych zasobów jest szczególnie ważna społecznie, dlatego też usuwanie drzew jest objęte warunkami określonymi w ustawie o ochronie przyrody, w tym dotyczącymi prowadzenia prac minimalizujących konieczność usuwania drzew i w sposób zapewniający ich nieuszkodzenie. Ponadto, drewno pozyskane z usuwania drzew ma określoną wartość handlową, a przychody z jego sprzedaży są źródłem dochodów własnych gminy.

Cel główny kontroli

Celem głównym kontroli była ocena działań jednostek samorządu terytorialnego w zakresie usuwania drzew z terenu nieruchomości gminnych i zagospodarowania pozyskanego tą drogą drewna.

Cele szczegółowe

Celami szczegółowymi kontroli była ocena: prawidłowości sporządzania przez gminy wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew, wywiązywania się przez gminy z obowiązków ustalonych w tych zezwoleniach, sposobu realizacji prac związanych z usuwaniem drzew i prawidłowości zagospodarowania pozyskanego tą drogą drewna.

Celem szczegółowym była również ocena prawidłowości wydawania przez starostów zezwoleń na usunięcie drzew i wykonywania czynności sprawdzających realizację tych decyzji. Ponadto, badaniem w gminach i starostwach objęto funkcjonowanie kontroli zarządczej, audytu wewnętrznego i kontroli wewnętrznej oraz sposób rozpatrywania skarg i wniosków w zakresie spraw objętych kontrolą.

Podstawa prawna, kryteria, standardy kontroli

Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK pod względem legalności, gospodarności i rzetelności (art. 5 ust. 2 ustawy o NIK).

Zakres podmiotowy kontroli

Kontrolę przeprowadzono w 22 gminach miejskich (w tym w 11 miastach na prawach powiatu) oraz w 7 starostwach powiatowych położonych na terenie 7 województw: łódzkiego, mazowieckiego, podkarpackiego, śląskiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego, i zachodniopomorskiego.

Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto działalność ww. jednostek w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 30 września 2012 r., jak również działania i zdarzenia zaistniałe przed 1 stycznia 2010 r., w przypadkach gdy miały one wpływ na realizację prac związanych z usuwaniem drzew i na przeprowadzenie postępowań o udzielenie zezwoleń na usuwanie drzew oraz na sprawdzenie wykonania warunków określonych w zezwoleniach na usunięcie drzew.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ działalność gmin w istotnych obszarach kontrolowanej działalności obejmujących uzyskiwanie zezwoleń na usunięcie drzew i gospodarowanie pozyskanym drewnem, a także skuteczność kontroli zarządczej w tym zakresie.

Powyższą ocenę negatywną uzasadniają:

- nierzetelne sporządzanie wniosków o wydanie zezwoleń na usunięcie drzew w 12 (55%) z 22 gmin objętych kontrolą (str. 10);
- wydawanie przez prezydentów 7 miast na prawach powiatu (64%), z 11 objętych kontrolą, zezwoleń na usunięcie drzew z terenu nieruchomości gminnych (występowanie przez nich zarówno w roli wnioskodawcy, jak i organu udzielającego gminie zezwolenia), tj. niezgodnie z art. 90 ustawy o ochronie przyrody (str. od 11);
- niegospodarne rozporządzanie pozyskanym drewnem przez wszystkie gminy objęte kontrolą, polegające m.in. na niedokonywaniu obmiaru i wyceny pozyskanego drewna, czego skutkiem było m.in. uszczuplenie przychodów gmin możliwych do uzyskania z jego sprzedaży, a także brak udokumentowania sposobu zagospodarowania tego drewna (str. od 17 do 21);
- przypadki usunięcia w dwóch gminach (9%) drzew bez zezwolenia, wymaganego przepisami art. 83 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, skutkujące koniecznością zapłaty administracyjnej kary pieniężnej (str. od 12);
- nieujmowanie przez wszystkie gminy w księgach rachunkowych operacji gospodarczych, związanych z pozyskaniem i zbyciem drewna, co stanowiło naruszenie art. 20 ust. 1 i art. 24 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości² (str. od 21);
- nierzetelne sporządzanie w 16 gminach (73%) rocznych sprawozdań statystycznych SG-01 w zakresie ubytków drzew (str. 13);
- przypadki niezapewnienia prowadzenia audytu wewnętrznego w dwu gminach (9%), mimo takiego obowiązku określonego w art. 274 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ (str. 25);
- nieskuteczność kontroli zarządczej we wszystkich gminach, głównie w zakresie uzyskiwania zezwoleń na usunięcie drzew z terenu nieruchomości gminnych i/lub wiarygodności sprawozdań SG-01 i/lub ochrony zasobów w postaci pozyskanego drewna (str. 25).

NIK natomiast ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność gmin w pozostałym zakresie, obejmującym wywiązywanie się z obowiązków zawartych w zezwoleniach i realizację przez nie prac związanych z usuwaniem drzew, jak również wydawanie przez starostów zezwoleń i wykonywanie czynności sprawdzających ich realizację.

¹ Ocena dokonana według przyjętej przez NIK skali ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2013 r., poz. 330, zwanej dalej „ustawą o rachunkowości”.

³ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm., zwanej dalej „ustawą o finansach publicznych”, zgodnie z którym audyt w jednostce samorządu terytorialnego musi być prowadzony, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej tej jednostki kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczyła wysokość 40.000 tys. zł.

Ocenę powyższą uzasadniają:**1) W działalności gmin:**

- terminowe i w pełnej wysokości wnoszenie opłat za usunięcie drzew, wymaganych zezwoleniami, przez wszystkie 4 zobowiązane do tego gminy (str. od 13 do 14);
- realizacja w 17 (81%), z 21 gmin, określonego w zezwoleniach obowiązku w zakresie dokonywania nasadzeń zastępczych w zamian za usunięte drzewa (str. od 14 do 15);
- dokonywanie w 21 (95%), z 22 gmin, wyboru wykonawców zadań związanych z usuwaniem drzew, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴, zabezpieczenie interesów gminy jako inwestora w umowach zawieranych na realizację zadań inwestycyjnych, w ramach których usuwano drzewa (str. od 15 do 16).

Stwierdzone nieprawidłowości polegały m. in. na:

- nierzetelnym realizowaniu przez 4 gminy (19%) obowiązku dokonywania nasadzeń zastępczych drzew, ustalonego w zezwoleniach na usunięcie drzew, tj. wykonywaniu go nieterminowo lub w miejscach niewskazanych w decyzjach (str. od 14 do 15);
- niezachowaniu w 1 gminie (5%) zasady uczciwej konkurencji w sytuacjach określonych w art. 24 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp przy udzieleniu zamówienia publicznego na realizację inwestycji, w ramach której usuwano drzewa (str. od 15 do 16);
- wystąpieniu w 2 gminach (9%) przypadków zlecenia wykonania usług usuwania drzew z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵ oraz niezapewnienia wyboru wykonawcy prac związanych z usunięciem drzew (str. od 15);
- nierzetelnym wykonywaniu i rozliczaniu zakresu rzeczowego i finansowego zobowiązań umownych w 2 (9%) gminach (str. od 16).

2) W działalności starostów:

- przeprowadzanie przez 6 (86%), z 7 starostów, wymaganych art. 83 ust. 2c ustawy o ochronie przyrody, oględzin przed wydaniem zezwoleń, w tym prawidłowe dokonywanie ustaleń odnośnie występowania w obrębie zadrzewień gatunków chronionych;
- uzgadnianie przez 6 (86%), z 7 starostów, projektów zezwoleń na usunięcie drzew w obrębie pasa drogowego drogi publicznej z regionalnymi dyrektorami ochrony środowiska, stosownie do wymogów art. 83 ust. 2a ustawy o ochronie przyrody;
- podejmowanie przez 3 starostów postępowań administracyjnych w każdym z tych przypadków powzięcia informacji o usunięciu drzew bez zezwolenia, stosownie do wymogów art. 88 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody (str. od 22 do 23).

Stwierdzone nieprawidłowości polegały m. in. na:

- wydawaniu przez 4 (57%), z 7 starostów, zezwoleń na usunięcie drzew niezgodnie z przepisami ustawy o ochronie przyrody, tj. bez określenia nazw gatunkowych drzew, umożliwiających prawidłowe naliczanie opłat za ich usunięcie, nieokreślanie w wydanych zezwoleniach terminów posadzenia innych drzew w zamian za drzewa usunięte, niedochowaniu wymogu zastąpienia usuwanych drzew innymi drzewami w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew (str. 23);

⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm., zwanej dalej „ustawą Pzp”.

⁵ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., zwana dalej „ustawą o samorządzie gminnym”.

- niestosowaniu przez 5 (71%), z 7 starostów, niektórych przepisów kpa w prowadzonych postępowaniach o udzielenie zezwoleń na usunięcie drzew, tj. niewzywaniu gmin do usunięcia braków w składanych przez gminy wnioskach o wydanie zezwoleń, niezawiadamianiu ich o przyczynach niezakończonych spraw w terminie, niewskazywaniu nowego terminu ich załatwienia (str. 24).
- niezapewnieniu prowadzenia audytu wewnętrznego w 1 (14%), z 7 starostw, mimo takiego obowiązku określonego w art. 274 ust. 3 ustawy o finansach publicznych (str. 25);
- nieskuteczność kontroli zarządczej w 5 (71%), z 7 starostw, w zakresie prowadzenia postępowań i wydawania zezwoleń na usunięcie drzew z terenu nieruchomości gminnych (str. 26).

2.2 Uwagi końcowe i wnioski

Oprócz wniosków w celu usunięcia nieprawidłowości, ujawnionych w kontrolowanych jednostkach i przedstawionych w wystąpieniach pokontrolnych, skierowanych do kierowników tych jednostek, ustalenia kontroli uzasadniają **podjęcie przez Ministra Środowiska działań w celu uregulowania w ustawie o ochronie przyrody w sposób jednoznaczny wydawania rozstrzygnięć w postępowaniach administracyjnych, dotyczących udzielania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów, w odniesieniu do nieruchomości będących własnością gmin o statusie miasta na prawach powiatu, przez inny organ (starostę innego powiatu) wskazany przez samorządowe kolegium odwoławcze (art. 90 ustawy).**

Przepis ten obecnie stanowi, że w odniesieniu do nieruchomości będących własnością gminy, czynności, o których mowa w art. 83-89, tj. przede wszystkim wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew, wykonuje starosta. Brak jest jednoznacznego określenia, czy prezydent miasta na prawach powiatu jest wyłączony od załatwienia sprawy zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów z terenów nieruchomości stanowiącej własność gminy, czy też może wydać orzeczenie rozstrzygające sprawę co do meritum. Istniejące wątpliwości interpretacyjne, brak orzeczeń sądowych, odnoszących się bezpośrednio do tego zagadnienia oraz różna praktyka stosowania art. 90 ustawy o ochronie przyrody w jednostkach kontrolowanych i wystąpienie licznych nieprawidłowości przy wydawaniu decyzji przez prezydentów miast na prawach powiatu (co opisano w pkt 3.1. niniejszej informacji na str. 11) w pełni uzasadniają ww. wniosek.

Ustalenia kontroli wskazują również na potrzebę podjęcia działań przez Prezesa Rady Ministrów w zakresie **uzupełnienia objaśnień do formularza sprawozdania statystycznego SG-01 część „Leśnictwo i ochrona środowiska”, Dział 3 „Tereny zieleni w miastach i wsiach”**, stanowiących załącznik do wydawanych co roku przez Prezesa Rady Ministrów rozporządzeń w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na dany rok, poprzez zdefiniowanie pojęcia „ubytek” oraz określenie jakie dane powinny być wykazane jako ubytki odpowiednio drzew i krzewów w ciągu roku. Nie jest to jednoznaczne i oczywiste, o czym świadczy różna interpretacja tego zapisu w poszczególnych kontrolowanych jednostkach (co opisano w pkt 3.1 niniejszej informacji na str. 13). Jedne gminy wykazują w sprawozdaniach ubytki drzew powstałe w wyniku realizowanych inwestycji, inne tylko ubytki drzew w parkach i zieleńcach, jeszcze inne również ubytki drzew na terenach prywatnych. Konsekwencją tego jest brak porównywalności danych statystycznych GUS o ubytkach drzew w poszczególnych gminach.

3.1 Sporządzanie wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i sprawozdawczość w zakresie ubytków drzew na terenach zieleni

W okresie objętym kontrolą, w ramach wybranych do badania 229 zadań inwestycyjnych i remontowych realizowanych przez 22 objęte kontrolą gminy, usunięto z nieruchomości gminnych 26 883 drzewa, z tego: 12 600 drzew wymagających uzyskania zezwoleń na ich usunięcie, o których mowa w art. 83 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie przyrody, 13 057 drzew niewymagających tych zezwoleń, gdyż zadania te wykonywano na podstawie zezwoleń na realizację inwestycji drogowych, zgodnie z ustawą z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁶ oraz 1 226 drzew zwolnionych z uzyskania zezwoleń na ich usunięcie z powodów wymienionych w art. 83 ust. 6 ustawy o ochronie przyrody.

W ramach 194 zadań (85% objętych kontrolą inwestycji i remontów) gminy sporządziły 247 wniosków o udzielenie zezwoleń na usunięcie drzew i otrzymały 261 decyzji – zezwoleń na usunięcie łącznie 13 057 drzew, w tym 7 zezwoleń na usunięcie 184 drzew z terenu nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków wydali wojewódzcy konserwatorzy zabytków, w oparciu o przepisy art. 83 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody. Pozostałe 35 zadań (15%) wykonywano na podstawie ustawy o realizacji inwestycji.

Spośród 247 wniosków o udzielenie zezwoleń, złożonych przez objęte kontrolą gminy, 94 wnioski (38%) z 12 gmin⁷ (55%) sporządzono nierzetelnie. Nie zawierały bowiem wszystkich elementów wymaganych art. 83 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody. Najczęściej nie podawano we wnioskach terminu zamierzonego usunięcia drzew (w 7 gminach) oraz nazw gatunkowych drzew (w 5 gminach). Rzadziej braki we wnioskach dotyczyły niepodania przyczyn usunięcia drzew, bądź przeznaczenia terenu, na którym rosły drzewa (w 3 gminach). W przypadku niektórych wniosków nie podano również tytułu prawnego władania nieruchomością, obwodu pnia drzewa mierzonego na wysokości 130 cm, a także rysunku lub mapy określającej usytuowanie drzewa w stosunku do granic nieruchomości. Jako przyczynę sporządzania niekompletnych wniosków podawano najczęściej przeoczenie lub możliwość ich uzupełniania, w porozumieniu z organem wydającym decyzje, na dalszym etapie postępowania. Skutkiem tych nieprawidłowości była przedłużająca się procedura uzyskiwania zezwoleń na usunięcie drzew (wynikająca z konieczności uzupełniania wniosków na wezwanie organu wydającego decyzje). W wielu przypadkach braki były uzupełniane dopiero przez ten organ w trakcie przeprowadzania oględzin, wymaganych ustawą o ochronie przyrody, których celem powinny być ustalenia w zakresie występowania w obrębie zadrzewień gatunków chronionych, a nie uzupełnianie wymaganych danych we wniosku.

- W Gminie Skierniewice, w żadnym z 10 objętych kontrolą wniosków o udzielenie zezwoleń na usunięcie drzew nie podano nazw gatunkowych drzew (tylko nazwy rodzajowe), ponadto w dwóch z nich tytułu prawnego władania nieruchomością i terminu zamierzonego usunięcia drzew, a w jednym rysunku lub mapy określającej usytuowanie drzewa w stosunku do granic nieruchomości. Jako przyczynę wskazywano obciążenie pracowników obowiązkami.
- W Gminie Otwock w 7 z 9 sporządzonych wniosków nie wskazano terminów zamierzonego usunięcia drzew, a w 2 przyczyn ich usunięcia, co było niezgodne z art. 83 ust. 4 pkt 6 ustawy o ochronie przyrody. Jak wyjaśniano, termin usunięcia był w każdym przypadku uzgadniany z organem wydającym zezwolenia dopiero w toku postępowania, gdyż do chwili skutecznego rozstrzygnięcia przetargu nieograniczonego i podpisania z wykonawcą stosownej umowy wskazującej termin realizacji zadania, zamawiający nie mógł określić dokładnego planowanego terminu wycinki drzew.

⁶ Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 ze zm., zwanej dalej „ustawą o realizacji inwestycji”.

⁷ Jastrzębie-Zdrój, Legionowo, Leszno, Mielec, Międzychód, Ostrołęka, Ostrów Wielkopolski, Otwock, Skierniewice, Sosnowiec, Turek i Zabrze.

W 7 spośród 11 objętych kontrolą miast na prawach powiatu⁸ prezydenci nie wyłączaali się zpostępowania administracyjnych w sprawie wydania zezwolenia na usunięcie drzew rosnących na nieruchomościach gminnych, lecz z jednej strony składali wnioski jako właściciel nieruchomości, a z drugiej sami wydawali decyzje zezwolenia na usunięcie drzew objętych tymi wnioskami, występując wówczas w roli starosty, w oparciu o art. 90 ustawy o ochronie przyrody. Prezydenci miast tłumaczyli powyższe brakiem podstaw do wyłączania się z postępowania (brakiem przepisów nakazujących im wyłączanie się z postępowania). W ocenie NIK, prezydent miasta na prawach powiatu, choć wykonuje wszystkie funkcje starosty, to jednak nie może występować w imieniu gminy jako strony i jednocześnie jako organ rozpoznający sprawę w tym samym przedmiocie. Dlatego też powinien każdorazowo wystąpić do samorządowego kolegium odwoławczego o wyłączenie organu i wyznaczenie innego organu w sprawie wydania zezwolenia na usunięcie drzew rosnących na nieruchomościach gminy, w związku z art. 24 § 3, art. 26 § 3 i art. 25 kpa. Wolą ustawodawcy, wyrażoną w art. 90 ustawy o ochronie przyrody, było wyłączenie kompetencji organów wykonawczych gminy (wójta, burmistrza, prezydenta) od podejmowania decyzji w zakresie wydawania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów na nieruchomościach będących własnością gminy. Rolę organu prowadzącego postępowanie w tego rodzaju sprawach ustawodawca powierzył innemu, odrębnemu od gminy organowi – staroście, po to, by organ wykonawczy gminy nie rozstrzygał we własnych sprawach, w których gmina jest stroną z racji tego, że jest właścicielem nieruchomości będącej przedmiotem postępowania. Trudno więc byłoby przyjąć inną zasadę w przypadku miasta na prawach powiatu. Potwierdzeniem słuszności takiego stanowiska NIK jest wystąpienie licznych nieprawidłowości przy wydawaniu decyzji przez prezydentów miast na prawach powiatu, w tym m. in.: wydawanie zezwoleń na podstawie niekompletnych wniosków lub bez przeprowadzania wymaganych oględzin bądź, pomimo braku takiego wniosku, nieuprawnione zwolnienie z opłaty za usunięcie drzew, brak wszczęcia postępowania w sprawie wymierzenia kary administracyjnej w przypadku powzięcia wiadomości o usunięciu drzew z terenu nieruchomości gminnych bez zezwolenia.

- W przypadku 16 z 17 postępowań w sprawie wydania Miastu Leszno zezwoleń na usunięcie drzew, Prezydent tego Miasta wydał zezwolenia, mimo że wnioski nie zawierały danych określonych w art. 83 ust. 4 pkt 6 ustawy o ochronie przyrody, dotyczących terminu zamierzonego usunięcia drzew. Ponadto, wszystkie decyzje zezwalające na usunięcie drzew i krzewów, które w imieniu Prezydenta Miasta Leszna podpisał Kierownik Referatu Ochrony Środowiska i Rolnictwa wydano z naruszeniem z art. 39 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym, tj. bez upoważnienia do ich wydawania.
- W Gminie Ostrołęka w dwóch przypadkach daty wydania zezwoleń były wcześniejsze niż daty sporządzenia wniosków. Ponadto, w 12 z 13 przypadków objętych kontrolą udzielono miastu zezwolenia na usunięcie drzew, pomimo że złożone wnioski nie zawierały wszystkich wymaganych przepisami elementów (m. in. terminu zamierzonego usunięcia drzew, gatunku drzew przewidzianych do usunięcia). W 3 przypadkach (na 11, gdzie było to wymagane zgodnie z art. 83 ust. 2c ustawy o ochronie przyrody) przed wydaniem zezwolenia nie przeprowadzono oględzin, w 6 decyzjach nie określono terminu usunięcia drzew, natomiast w 6 z 8 wydanych decyzji, w których zawarto obowiązek dokonania nasadzeń zastępczych, nie ustalono terminu tych nasadzeń, co stanowiło naruszenie art. 84 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody.
- W Gminie Zabrze pracownik przeprowadzający w październiku 2010 r. z ramienia organu wydającego zezwolenie na usunięcie drzew (Prezydenta Miasta Zabrze) oględziny drzew kolidujących z realizacją jednej z miejskich inwestycji, przed wydaniem tej decyzji stwierdził, że 15 z 20 drzew objętych wnioskiem złożonym przez dyrektora jednostki budżetowej Miasta już usunięto. Pozostawił jednak sprawę bez rozpatrzenia, nie informując o tym fakcie przełożonych, ani organów ścigania. W rezultacie Prezydent nie podjął żadnych działań w celu wszczęcia postępowania w sprawie wymierzenia Miastu administracyjnej kary pieniężnej, o którym mowa w art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody.

⁸ Koszalin, Leszno, Olsztyn, Ostrołęka, Skierniewice, Tarnobrzeg i Zabrze.

Prezydenci pozostałych 4 miast na prawach powiatu, w każdym przypadku wyłączały się z postępowań administracyjnych w sprawie wydania zezwolenia na usunięcie drzew rosnących na nieruchomościach gminnych oraz składali wnioski do organów zastępczych wyznaczonych przez samorządowe kolegium odwoławcze.

W 11 gminach, niebędących miastami na prawach powiatu, wnioski o udzielenie zezwoleń składano do właściwego organu, tj. starosty powiatu.

We wszystkich przypadkach konieczności usuwania drzew z terenu nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków gminy składały wnioski, zgodnie z przepisem art. 83 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody, do odpowiedniego wojewódzkiego konserwatora zabytków.

W dwóch gminach w toku realizacji inwestycji gminnych (po jednej inwestycji w Radomsku i w Zabrzu), dopuszczono do usunięcia drzew bez wymaganych zezwoleń. W pierwszej z nich nie sporządzono wniosku o udzielenie zezwolenia na usunięcie drzew kolidujących z inwestycją, ponieważ drzewa te (jak błędnie uważano) znajdowały się na nieruchomościach stanowiących las, a do drzew w lasach nie stosuje się przepisów w zakresie uzyskiwania zezwoleń na usunięcie drzew⁹. W wyniku kontroli stwierdzono, że drzewa te nie rosły na terenie stanowiącym las, w związku z czym należało uzyskać zezwolenie na ich usunięcie. W drugiej gminie sporządzono wprawdzie stosowny wniosek, lecz usunięto drzewa jeszcze przed zakończeniem postępowania o udzielenie zezwolenia. Odpowiedzialny za powyższe dyrektor gminnej jednostki budżetowej nie potrafił wyjaśnić przyczyn i okoliczności powyższego zdarzenia. W rezultacie dopuszczono do usunięcia bez zezwoleń łącznie 279 drzew i narażono ww. gminy na konieczność zapłaty w przyszłości kar administracyjnych (które mogą wynieść w przypadku Zabrze ok. 0,5 mln zł).

- W kwietniu 2011 r. Miasto Radomsko zleciło Nadleśnictwu Radomsko usunięcie 264 drzew z nieruchomości gminnych, tj. pasa drogowego - drogi wewnętrznej prowadzącej z Radomska do miejscowości Brodowe. Nieruchomości, na których rosły te drzewa, zostały przekazane gminie przez Nadleśnictwo na mocy umowy darowizny z dnia 17 grudnia 2009 r., a postanowieniem sądu z dnia 26 stycznia 2011 r. uregulowano granice nieruchomości. Ww. postanowienie uprawomocniło się w dniu 17 lutego 2011 r. i z tym dniem nowo uregulowane działki pasa drogowego drogi wewnętrznej wraz z drzewostanem stały się własnością Gminy Radomsko. Dlatego w czerwcu 2011 r., gdy przystępowano do usuwania drzew, nieruchomości te nie stanowiły już lasu w rozumieniu ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach¹⁰, lecz znajdowały się w pasie drogowym drogi wewnętrznej, której właścicielem była gmina, a zatem usunięcie drzew wymagało zezwolenia na podstawie art. 83 ust. 6 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody.

Stwierdzono (w 4 gminach¹¹) przypadki występowania z wnioskami o udzielenie zezwoleń na usunięcie drzew znajdujących się na nieruchomościach gminnych, objętych decyzjami o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (wydanymi na podstawie ustawy o realizacji inwestycji), mimo że zgodnie z art. 21 ust. 2 tej ustawy do takich drzew nie stosuje się przepisów o ochronie przyrody, dotyczących obowiązku uzyskiwania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów. Główną tego przyczyną była nieznajomość przepisów przez pracowników urzędów tych gmin. W związku z powyższym niepotrzebnie angażowano zarówno pracowników gminy sporządzających te wnioski, jak i pracowników organu prowadzącego postępowanie w sprawie wydania decyzji (w przypadku 3 gmin wydali oni decyzje zezwolenia na usunięcie drzew, pomimo że zgodnie z art. 105 § 1 kpa, powinni byli wydać decyzję o umorzeniu tych postępowań jako bezprzedmiotowych).

⁹ Zgodnie z art. 83 ust. 6 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody.

¹⁰ Dz. U. z 2011 r., Nr 12, poz. 59 ze zm.

¹¹ Leszno, Ostrołęka, Ostrów Wielkopolski i Ruda Śląska.

- W przypadku 4 inwestycji realizowanych przez Gminę Leszno na nieruchomościach objętych decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, pracownicy jednej z komórek organizacyjnych Urzędu złożyli wnioski o wydanie zezwoleń na usunięcie drzew do Prezydenta Miasta (jako organu prowadzącego postępowanie i wydającego te decyzje), a Prezydent wydał zezwolenia na usunięcie drzew objętych tymi wnioskami. Powyższe świadczyło o nieznajomości przepisów i nienależytym wykonywaniu obowiązków, zarówno przez pracowników Urzędu sporządzających wnioski, jak i zajmujących się przygotowaniem i wydaniem zezwoleń. Osoby realizujące przedmiotowe inwestycje nie zapoznały się nawet z treścią decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowych, w których Wojewoda Wielkopolski wyraźnie wskazał na brak konieczności uzyskania zezwoleń na usunięcie drzew.
- W Gminie Ostrów Wielkopolski w przypadku 2 inwestycji złożono 4 wnioski o usunięcie drzew, które znajdowały się na nieruchomościach objętych decyzjami o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, co spowodowane było, jak tłumaczono, zagrożeniami terminów realizacji inwestycji wynikającymi z przedłużających się procedur i ewentualnych odwołań związanych z wydawaniem tych decyzji.
- W Gminie Ruda Śląska w przypadku jednej inwestycji, realizowanej w oparciu o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej (dotyczącej przebudowy ulicy Krakusa), wystąpiono z wnioskiem o wydanie decyzji zezwalającej na usunięcie drzew do Prezydenta Katowic (jako organu zastępczego, wyznaczonego przez samorządowe kolegium odwoławcze), co wyjaśniano nieznajomością przepisów (że była to pierwsza inwestycja realizowana w oparciu o ustawę o realizacji inwestycji). Skutkiem tego było umorzenie przez Prezydenta Miasta Katowice w lutym 2010 r. postępowania w ww. sprawie.

W 16 spośród 22 gmin objętych kontrolą sporządzone sprawozdania statystyczne SG-01 za lata 2010 i 2011 nie przedstawiały rzetelnej informacji o stanie terenów zieleni w tych gminach. Nie wykazano w nich bowiem prawidłowej liczby ubytków drzew powstałych w wyniku realizowanych przez te gminy inwestycji. W 8 gminach¹² w sprawozdaniach wykazano bowiem przez przeoczenie ubytki drzew powstałe tylko w wyniku realizacji niektórych inwestycji (np. realizowanych przez wybrane komórki organizacyjne lub wynikające z wybranych decyzji – zezwoleń na usunięcie drzew), w kolejnych 7 gminach¹³ zaniżono wielkość ubytków z powodu nieprawidłowej interpretacji przepisów ustawy o ochronie przyrody (definicji terenów zieleni) lub braku objaśnień do wypełnianego formularza sprawozdania w zakresie pojęcia „ubytek”, natomiast w 1 gminie¹⁴ zawyżono liczbę ubytków poprzez wykazanie w sprawozdaniach również drzew usuniętych z terenów nienależących do gminy. Skutkiem powyższego było podanie nierzetelnych danych w ww. zakresie do Głównego Urzędu Statystycznego.

- W sprawozdaniu SG-01 za 2010 r., sporządzonym przez Urząd Miasta Ławy, nie wykazano ubytków 95 drzew, a w sprawozdaniu za 2011 r. - 879 drzew usuniętych z nieruchomości gminnych, bowiem przez przeoczenie podano w nich tylko dane o ubytkach drzew, dotyczące inwestycji realizowanych przez jeden z wydziałów urzędu.
- W sprawozdaniach statystycznych SG-01 za lata 2010 i 2011, sporządzanych przez Urząd Miasta Otwocka, wykazano ubytki drzew z terenu nieruchomości gminnych powstałe wyłącznie w wyniku usuwania drzew chorych i zagrażających bezpieczeństwu, nie ujęto w nich natomiast ubytków drzew w związku z realizacją inwestycji budowlanych, remontów i modernizacji dróg oraz utrzymaniem i konserwacją zieleni miejskiej (odpowiednio: 111 i 239 drzew w poszczególnych latach).

3.2 Wywiązywanie się przez gminy z obowiązków ustalonych w zezwoleniach na usunięcie drzew

W zezwoleniach wydanych w 19 z 22 gmin zobowiązano je do uiszczenia opłat za usunięcie drzew i krzewów, które zgodnie z art. 402 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹⁵ stanowiły dochód budżetu gminy, z której terenu usunięto drzewa lub krzewy. Wartość tych opłat wyniosła łącznie 41 287,8 tys. zł, w tym termin uiszczenia opłat w kwocie 31 197,4 tys. zł

¹² Ława, Legionowo, Leszno, Mielec, Międzychód, Ostrów Mazowiecka, Radomsko, Zabrze.

¹³ Jastrzębie-Zdrój, Koszalin, Ostrołęka, Otwock, Skierniewice, Turek, Tarnowskie Góry.

¹⁴ Dębno.

¹⁵ Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm., zwaną dalej „ustawą Prawo ochrony środowiska”.

odroczone na okres 3 lat od dnia wydania zezwolenia, w związku ze zobowiązaniem gmin do przesadzenia przewidywanych do usunięcia drzew w inne miejsce lub zastąpienia ich innymi drzewami, w oparciu o przepis art. 84 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody. Wszystkie cztery gminy¹⁶ zobowiązane w zezwoleniach do wniesienia opłat za usunięcie drzew i krzewów, ustalonych na podstawie art. 85 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody w łącznej kwocie 10 090,4 tys. zł, uiszczyły je w pełnej wysokości i terminach wymaganych art. 87 ust. 3 tej ustawy, tj. 14 dni od dnia, w którym decyzja ustalająca wysokość opłat stała się ostateczna. W przypadku dwóch gmin¹⁷ we wszystkich objętych badaniem 18 zezwoleniach odstąpiono od pobierania opłat w związku z przepisem art. 86 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody. Najczęstszymi przyczynami niepobrania tych opłat były określone w tym przepisie przypadki usunięcia drzew zagrażających bezpieczeństwu ludzi, mienia, ruchu drogowego, w związku z przebudową dróg publicznych oraz zakwalifikowaniem nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele budowlane. Nie ustalono także opłat w przypadku wszystkich objętych badaniem 10 zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów w związku z prowadzonymi inwestycjami na terenie nieruchomości miasta Leszna, jakkolwiek w 4 przypadkach nie wystąpiły przesłanki do zwolnień z opłat.

- *Prezydent Miasta Leszna (wykonując funkcję Starosty) w ww. zezwoleniach nie ustalił obowiązku opłat na rzecz budżetu Miasta Leszna za usunięcie drzew kolidujących z prowadzonymi czterema inwestycjami, w oparciu o przepis art. 86 ust. 1 pkt 6 ustawy o ochronie przyrody, zezwalający na niepobieranie tej opłaty w związku z przebudową dróg publicznych. Jednak w tym przypadku przepis ten nie miał zastosowania, gdyż żadna z tych inwestycji nie polegała na przebudowie istniejących dróg. Wykonywane roboty budowlane wykraczały poza zakres zawarty w definicji „przebudowy”, określonej w art. 3 pkt 7a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁸, co jednoznacznie wynikało z wydanych decyzji pozwoleń na budowę. Dlatego też za usunięcie łącznie 27 drzew Prezydent, jako organ wydający te zezwolenia, na podstawie art. 84 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody, winien naliczyć i pobrać opłatę¹⁹ w wysokości co najmniej **433,3 tys. zł.***

Ograniczając negatywny wpływ na stan środowiska naturalnego, a w szczególności realizując postanowienia wydanych zezwoleń, gminy w okresie objętym kontrolą w zamian za usunięte drzewa dokonały nasadzeń 7 194 drzew. Jednak w czterech gminach²⁰ wystąpiły przypadki nierzetelnego realizowania obowiązku dokonywania nasadzeń zastępczych drzew, ustalonego w zezwoleniach na usunięcie drzew, na podstawie art. 83 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody, tj. wykonywano go nieterminowo lub w miejscach niewskazanych w decyzjach.

- *W Gminie Łława nie nasadzono łącznie 12 drzew w ustalonych w dwóch zezwoleniach terminach nasadzeń w 2011 r.: luty (62 drzewa) i kwiecień (2 drzewa) w ramach inwestycji budowy przystani żeglarskiej, informując w grudniu 2011 r. Starostę Łławskiego, że 12 szt. dębu szypułkowego zostanie posadzone na wiosnę 2012 r. Starosta uwzględnił wniosek Gminy z grudnia 2012 r. o rozliczeniu wykonania tych decyzji przez dokonane w kwietniu 2011 r. nasadzenia 12 szt. grabu pospolitego w ramach innego zadania inwestycyjnego, a 12 szt. dębu posadzone zostały w czerwcu 2012 r. Nasadzenia 6 drzew dokonane zostały na innych nieruchomościach, niż określone w dwóch zezwoleniach. Jako przyczynę wskazano brak odpowiednich warunków do prawidłowego wzrostu drzew w miejscach ustalonych w decyzji z uwagi na ograniczony przez starodrzew w tych miejscach dostęp do światła. Ponadto, w pięciu przypadkach informacje o wykonanych nasadzeniach łącznie 117 drzew przekazano z opóźnieniem od 178 do 445 dni w stosunku do terminu wymaganego zezwoleniami.*
- *W Gminie Leszno nasadzeń łącznie 16 drzew dokonano w innych miejscach niż wskazane w dwóch zezwoleniach. Ponadto tylko w 1 przypadku na 10 badanych zezwoleń wykonano obowiązek przedłożenia w informacji*

¹⁶ Dąbrowa Górnicza, Koszalin, Olsztyn i Ruda Śląska.

¹⁷ Jastrzębie-Zdrój i Ostrów Mazowiecka.

¹⁸ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

¹⁹ Według stawek opłat określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 13 października 2004 r. w sprawie stawek opłat dla poszczególnych rodzajów i gatunków drzew (Dz. U. Nr 228, poz. 2306 ze zm.), zwanym dalej „rozporządzeniem MŚ w sprawie stawek opłat”.

²⁰ Łława, Leszno, Skierniewice i Turek.

oxdokonanych nasadzeniach planu sytuacyjnego miejsc posadzenia drzew. Przyczyną tego były zaniedbania odpowiedzialnych pracowników.

- Do dnia 23 listopada 2012 r. w Gminie Skierniewice nie nasadzono łącznie 122 drzew w nakazanym terminie do 31 października 2012 r. określonym w dwóch decyzjach z kwietnia i maja 2012 r. Wynikało to z przyczyn organizacyjnych pracy w wydziale zobowiązanym do wykonania tych zadań, który nie zaplanował odpowiednio wcześniej nasadzeń drzew. Zobowiązano się do posadzenia części drzew na wiosnę 2013 r.
- Obowiązek wykonania nasadzeń 410 drzew w zamian za usunięte drzewa, zawarty w zezwoleniu wydanym Gminie Turek, wykonano z 5 miesięcznym opóźnieniem, tj. w październiku zamiast w maju 2012 r. Przyczyną niewykonania w terminie tego zadania był zamiar jednoczesnego dokonania nasadzeń zastępczych wynikających z dwóch decyzji, jednak w tym przypadku nie wystąpiono do Starosty Tureckiego o wyrażenie zgody na zmianę wyznaczonego terminu.

3.3 Realizacja przez gminy prac związanych z usuwaniem drzew i ich zgodność z obowiązującymi w tym zakresie przepisami i warunkami zawartych umów

W okresie objętym kontrolą poniesione przez gminy koszty, związane z usunięciem drzew, wyniosły łącznie 2 153,2 tys. zł. Gminy realizowały prace związane z usuwaniem drzew z terenu nieruchomości gminnych poprzez zlecenie ich wykonawcom jako elementu robót budowlanych w ramach zadań inwestycyjnych oraz w formie wykonania usług wycinki. W jednej gminie²¹ zlecenia na wykonanie usług usuwania drzew w ramach realizowanych inwestycji udzielono z naruszeniem przepisów ustawy o samorządzie gminnym, a udzielając zamówienia na realizację inwestycji w innej gminie²² nie uwzględniono potrzeby wyboru wykonawcy usługi usunięcia drzew.

- W Gminie Leszno zlecenia udzielone Miejskiemu Zakładowi Zieleni w Lesznie, obejmujące wykonanie usług związanych z usunięciem 1 684 drzew, o łącznym koszcie 119,7 tys. zł, a także nowych nasadzeń lub zagospodarowania terenów zielonych, dokonano z naruszeniem przepisów art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Nie posiadały one bowiem kontrasygnaty (podpisu) skarbnika (głównego księgowego). Zleceń tych udzielał Kierownik, bądź Zastępcą Kierownika Miejskiego Zarządu Dróg i Inwestycji, którym udzielone upoważnienia nie dawały podstaw do zlecenia robót obejmujących usługi związane z wycinką drzew i do zaciągania zobowiązań w tym zakresie, gdyż uprawniały one wyłącznie do składania oświadczeń woli o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i występowania z wnioskiem o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz, na podstawie art. 39 ustawy o samorządzie gminnym, do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej i wynikających z ustawy z dnia 21 marca 1985 o drogach publicznych²³. Przyczyną powyższego były zaniedbania ww. pracowników, którzy nie przedkładali dokumentów Skarbnikowi celem uzyskania kontrasygnaty.
- W Gminie Zabrze przed rozpoczęciem inwestycji „Utwardzenie nawierzchni działki wokół budynku Hali Sportowej Pogoń Zabrze – roboty drogowe”, realizowanej w okresie od sierpnia do października 2010 r. przez jednostkę budżetową Miasta, nie zapewniono wyłonienia wykonawcy robót w zakresie usuwania drzew kolidujących z ww. robotami drogowymi. Przyczyną powyższego było nieuzyskanie zezwolenia na usunięcie ww. drzew przed zamierzonym terminem rozpoczęcia robót, a skutkiem - dopuszczenie do usunięcia 15 drzew z nieruchomości będącej własnością Miasta bez uzyskania zezwolenia na ich usunięcie.

W zawieranych przez gminy umowach na wykonanie zadań inwestycyjnych, w ramach których wykonywano prace związane z usuwaniem drzew, rzetelnie zabezpieczono interesy gmin jako inwestora poprzez m.in. zapisy o karach umownych za opóźnienia w wykonaniu prac oraz za niewykonanie lub niewłaściwe wykonanie przedmiotu umowy. W realizacji umów w zakresie wykonania prac związanych z wycinką drzew w dwóch gminach²⁴ wystąpiły przypadki nierzetelnego wykonywania i rozliczenia zakresu rzeczowego i finansowego zobowiązań umownych. Ponadto

²¹ Leszno.

²² Zabrze.

²³ Dz. U. z 2013 r., poz. 260, zwanej dalej „ustawą o drogach publicznych”.

²⁴ Radomsko i Leszno.

wjednej z tych gmin wyboru wykonawcy zadania inwestycyjnego, obejmującego prace dotyczące usunięcia drzew kolidujących z realizacją inwestycji, dokonano z naruszeniem zasady zachowania konkurencyjności przy udzieleniu zamówienia publicznego, określonej w ustawie Pzp. W pozostałych 21 z 22 gmin objętych kontrolą, w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych na realizację inwestycji związanych z usuwaniem drzew, wymagających stosowania ustawy Pzp, wyboru wykonawców dokonano zgodnie z przepisami tej ustawy.

- W ramach realizowanego przez Gminę Radomsko, jako inwestora, zadania inwestycyjnego „Budowa infrastruktury służącej eliminacji zagrożeń środowiskowych związanych z podtopieniami na terenie Radomska” obejmującego m.in. budowę zbiornika retencyjnego nr 3 w dzielnicy Wymysłówek, wycięto 182 drzewa. Wykonawcy inwestycji zapłacono za całość prac związanych z wycinką drzew z terenu budowy ww. zbiornika, karczowaniem pni oraz wywozem drewna, karcz i gałęzi na odległość 5 km, mimo iż nie zrealizował w pełni tego zakresu objętego umową. Zapłaty tej dokonano, gdy faktycznie wycinkę drzew i wywóz drewna nieodpłatnie wykonała osoba fizyczna²⁵, a czynności wywieżenia gałęzi i karcz należały do zadań własnych wykonawcy inwestycji i ich wykonanie, zgodnie z § 2 pkt 4 przedmiotowej umowy, stanowiło jego koszt, określony w kosztorysie ofertowym w kwocie netto 2,9 tys. zł. Według szacunków Prezydent Miasta Radomska zmniejszenie wykonawcy wartości omawianych robót winno wynosić łącznie 18,2 tys. zł. W przypadku umowy, zawartej pomiędzy Miastem Radomsko a wykonawcą inwestycji „Budowa zachodniej obwodnicy Radomska”, również zapłacono wykonawcy koszty wywieżenia gałęzi i karcz poza teren budowy, niezgodnie z postanowieniami tej umowy. Koszty te, wg postanowień § 2 pkt 4 umowy, obciążały wykonawcę i wyniosły 31,3 tys. zł wg zakresu rzeczowo-finansowego tych robót wykonanych we wrześniu i październiku 2011 r. Przyczyną ww. nieprawidłowości był niewłaściwy nadzór inwestora nad realizacją zadania.
- Niezgodnie z zakresem określonym w kosztorysie ofertowym załączonym do umowy nr 8/2010 z 24 lutego 2010 r. zawartej pomiędzy Miastem Leszno, a wybranym na podstawie ustawy Pzp wykonawcą inwestycji, polegającej na budowie zjazdu publicznego z al. Konstytucji 3 maja w Lesznie, wykonano w ramach tej inwestycji prace w zakresie dotyczącym dziewięciu drzew kolidujących z wykonywanymi robotami budowlanymi. Kosztorys ten określał, iż w ramach prac inwestycyjnych drzewa te zostaną przesadzone, natomiast faktycznie dokonano ich usunięcia. Nierzetelnie także odebrano te prace, gdyż w protokole z 11 maja 2010 r. stwierdzono wykonanie robót zgodnie z dokumentacją umowną, załączając kosztorys powykonawczy, w którym rozliczono prace polegające na przesadzeniu drzew, co wskazuje na nieprawidłowy nadzór nad wykonywaniem prac. Ponadto wykonawca inwestycji, składając ofertę skalkulował koszty uwzględniające usunięcie drzew, a nie ich przesadzenia, na które to usunięcie zezwolił w dniu 31 marca 2010 r. Prezydent Miasta Leszna, wykonując w tym zakresie funkcję Starosty, dopiero po zawarciu umowy na realizację inwestycji. Pozwalało to znacząco obniżyć koszty, które dla przesadzenia drzew wynosiły 4,0 tys. zł (według cen rynkowych z 2009 r.) zawartych w kosztorysie inwestorskim, opracowanym na zlecenie Urzędu Miasta, co przy kosztach wycinki drzew ustalonych w kosztorysie ofertowym wykonawcy na 200 zł, wskazuje, że łącznie odbiegały one od cen rynkowych.
Prace związane ze sporządzeniem ww. kosztorysu inwestorskiego, na podstawie którego ustala się szacunkową wartość zamówienia na roboty budowlane²⁶, zlecono Zakładowi Projektowo–Usługowemu, którego właściciel, sporządzający ww. kosztorys, był również zatrudniony na stanowisku dyrektora technicznego wykonawcy zamówienia na budowę zjazdu publicznego z al. Konstytucji 3 maja w Lesznie, co wynikało z załączonego do oferty wykazu osób uczestniczących w realizacji tego zamówienia. Utrudniało to uczciwą konkurencję w sytuacjach określonych w art. 24 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp, gdy wykonawca wykonywał bezpośrednio czynności związane z przygotowaniem prowadzonego postępowania lub posługiwał się w celu sporządzenia oferty osobami uczestniczącymi w dokonywaniu tych czynności, co powinno skutkować wykluczeniem wykonawcy ubiegającego się o udzielenie zamówienia.

W tym ostatnim przypadku podane nieprawidłowości świadczą o niestosowaniu się do przepisów mających na celu zapewnienie równego traktowania oferentów, nieskutecznym nadzorze nad wykonywaniem robót, a także poświadczaniu danych niezgodnych ze stanem faktycznym w dokumentacji dotyczącej odbioru robót.

²⁵ Na podstawie zawartego z Gminą porozumienia.

²⁶ Zgodnie z art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp.

3.4 Sposób postępowania z drewnem pozyskanym z usuniętych drzew.

Objęte kontrolą gminy w sposób niegospodarny rozporządzały drewnem pochodzącym z drzew usuwanych z nieruchomości gminnych. Stanowiło ono składnik majątku gminy, a zatem jego wartość winna była znaleźć odzwierciedlenie w dochodach własnych gminy (zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²⁷, źródłem dochodów własnych gminy są dochody z majątku gminy). Tymczasem w przeszło połowie gmin (12 z 22 kontrolowanych²⁸) nie dokonywano w ogóle szacowania wartości drewna pozyskanego w wyniku inwestycji, a w pozostałych gminach dokonywano takiej wyceny tylko w odniesieniu do niektórych inwestycji. Łączna wartość pozyskanego w ten sposób drewna, oszacowana w tych 10 gminach, wyniosła 310,3 tys. zł. Szacunkowa minimalna wartość drewna niewycenionego, pozyskanego przez wszystkie gminy wyniosła co najmniej 115,1 tys. zł²⁹. Przyczyną było głównie przekonanie panujące wśród pracowników odpowiedzialnych za realizację inwestycji, że pozyskiwane drewno nie ma wartości lub że jego wartość jest znikoma w stosunku do kosztów związanych z wyceną, składowaniem i sprzedażą.

- W Gminie Dębno nie prowadzono ewidencji ilościowo-wartościowej pozyskanego drewna tłumacząc to „bezzasadnością zlecania szczegółowych wyliczeń, za które Gmina musiałaby ponieść dodatkowe koszty” skoro pozyskane drewno nie było przeznaczone na sprzedaż, lecz na cele społeczne jak np. opał dla schroniska dla bezdomnych. Jak jednak ustalono w toku kontroli, w przypadku sprzedaży drewna pracownicy Gminy samodzielnie dokonywali wyliczeń pozyskanego drewna w oparciu o tablice miąższości grubizny drzew stojących, bez ponoszenia znacznych nakładów finansowych. Z obliczeń dokonanych przez biegłego powołanego w toku kontroli wynikało, że wartość pozyskanego drewna w wyniku badanych inwestycji wynosiła co najmniej 12,0 tys. zł.
- W Gminie Międzychód nie dokonywano (z jednym wyjątkiem) wyceny pozyskanego drewna, gdyż jak tłumaczono, koszty wyceny przewyższyłyby wartość uzyskanego surowca. W trakcie kontroli pracownicy Gminy oszacowali wartości pozyskanego drewna na kwotę min. 5,7 tys. zł, wykazując, że jest możliwe dokonanie tego rodzaju przybliżonego określenia wartości pozyskanego drewna bez ponoszenia znacznych kosztów.

W gminach nie posiadano wiedzy o ilości pozyskanego drewna w wyniku prowadzonych inwestycji. W ponad połowie z nich (12 z 22 gmin³⁰) nie udokumentowano sposobu zagospodarowania drewna pozyskanego w wyniku wszystkich objętych kontrolą inwestycji i remontów (tj. 100% pozyskanego drewna), a w dwóch kolejnych gminach³¹ ponad 50% tego drewna. Minimalna ilość i wartość tego drewna, wg szacunkowych wyliczeń, wyniosły odpowiednio: 1 171,8 m³ i 102,9 tys. zł.

Na poniższym wykresie przedstawiono podział gmin objętych kontrolą pod względem dominującego sposobu zagospodarowania pozyskanego drewna.

²⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm., zwanej dalej „ustawą o dochodach jst”.

²⁸ Dąbrowa Górnicza, Ława, Koszalin, Legionowo, Leszno, Ostrołęka, Ostrów Mazowiecka, Otwock, Radomsko, Ruda Śląska, Skierniewice, Tarnowskie Góry.

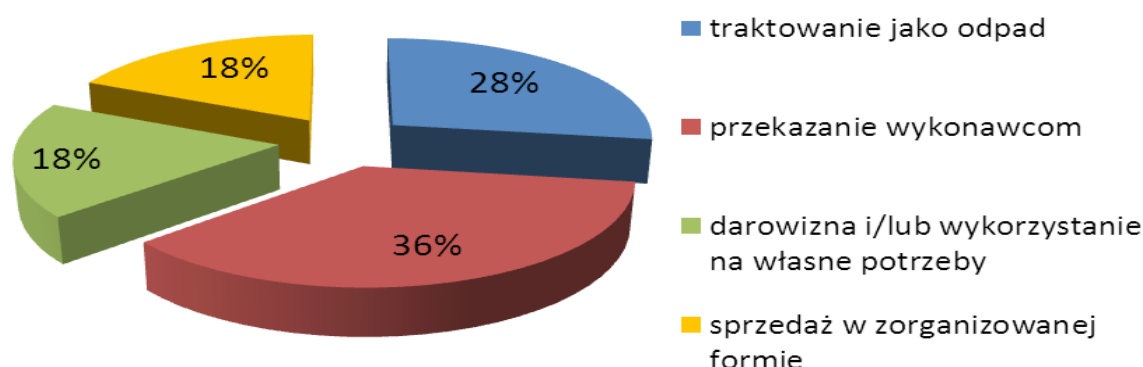
²⁹ Według wyliczeń dokonanych w toku kontroli przez kontrolujących, a w 4 gminach przez specjalistów powołanych w tym celu, w oparciu o założenia określone w uwarunkowaniach organizacyjno-ekonomicznych załącznika 1 do niniejszej informacji.

³⁰ Dąbrowa Górnicza, Ława, Koszalin, Legionowo, Międzychód, Ostrołęka, Ostrów Mazowiecka, Otwock, Radomsko, Ruda Śląska, Skierniewice, Tarnowskie Góry.

³¹ Dębno i Ostrów Wielkopolski.

Wykres 1

Procentowy udział gmin, w których dominował dany sposób zagospodarowania pozyskanego drewna



W 6 spośród 22 gmin³² drewno, w przypadku wszystkich lub większości realizowanych inwestycji, traktowano jak odpad i pozostawiano do dyspozycji wykonawcy usługi usunięcia drzew, nie nakładając na niego obowiązku rozliczenia się z pozyskanego drewna.

- W Gminie Iława nie dokonywano wyliczeń ilości i wartości drewna możliwego do pozyskania lub pozyskanego z wycinki 1 014 drzew z terenu nieruchomości gminnych w ramach badanych inwestycji, gdyż zdaniem Burmistrza, zdecydowana większość ewentualnie pozyskanego drewna, nie przedstawiała żadnej wartości, a drewno to mogło stanowić jedynie materiał opałowy i to o niskiej wartości. Jednak w toku kontroli pracownicy Urzędu dokonali orientacyjnych wyliczeń wartości pozyskanego drewna, ustalając ją na min. 18,1 tys. zł.
- W Gminie Dąbrowa Górnicza materiał uzyskiwany z wycinki drzew traktowano jako odpad, podobnie jak inne materiały budowlane i nie przewidywano jego zagospodarowania, ponieważ - jak wyjaśnił Prezydent - Gmina nie miała środków finansowych na transport drewna, jego magazynowanie i ewentualną obróbkę. W rezultacie nie wyceniono drewna pozyskiwanego z 1 221 drzew usuniętych w ramach objętych badaniem 9 z 10 inwestycji i dopuszczono do przejęcia całego pozyskanego drewna przez wykonawców i do utraty przychodów możliwych do uzyskania przez Gminę ze sprzedaży drewna na kwotę co najmniej 9,5 tys. zł.
- W Gminie Skierniewice pozyskane drewno traktowano jako odpad, który wykonawcy inwestycji i remontów zobowiązani byli usunąć z terenu komunalnego. Jak wyjaśniano, sprawy związane z pozyskiwanym drewnem nie były przedmiotem szczególnej uwagi, wskazywano też na brak formalnego trybu postępowania z pozyskanym drewnem, wprowadzonego np. zarządzeniem Prezydenta Miasta. Do czasu kontroli NIK, nie dostrzegano tego braku, m.in. z uwagi na małą skalę pozyskiwanego drewna. Szacunkowa wartość pozyskanego drewna z nieruchomości stanowiących własność Gminy, w wyniku realizowanych zadań inwestycyjnych i remontowych, wyniosła co najmniej 6,6 tys. zł.

W 8 kolejnych gminach³³ zagospodarowanie drewna odbywało się głównie poprzez przekazanie go wykonawcom usług usuwania drzew z zastrzeżeniem, że jego wartość wykonawcy ci uwzględnią w kalkulacji ceny za usługę usunięcia drzew. Nie określano jednak (z nielicznymi wyjątkami) sposobu dokumentowania spełnienia tego warunku przez wykonawcę. W rezultacie niemożliwe było zweryfikowanie czy wykonawcy w ogóle uwzględnili wartość drewna w swoich ofertach, gdyż z treści kosztorysów ofertowych składanych przez wykonawców nie wynikało, że pomniejszyli oni cenę usługi o wartość drewna, a gminy nie miały (o czym wyżej wspomniano) wyceny wartości tego drewna.

³² Dąbrowa Górnicza, Iława, Ostrów Wielkopolski, Radomsko, Skierniewice, Tarnowskie Góry.

³³ Koszalin, Legionowo, Leszno, Mielec, Ostrów Mazowiecka, Ruda Śląska, Sosnowiec, Turek.

- W Gminie Sosnowiec w przypadku dwóch inwestycji nie opisano przedmiotu zamówienia w zakresie robót związanych z usuwaniem drzew, zagospodarowania i rozliczenia pozyskanego drewna w sposób jednoznaczny i wyczerpujący. Dlatego, na podstawie złożonych ofert, nie było możliwości oceny czy uwzględniono w cenie oferty wartość pozyskanego drewna. Łączna ilość pozyskanego przez wykonawców drewna, w ramach ww. inwestycji, wyniosła min. 211,9 m³, a wartość obliczona na podstawie pozyskanych z Nadleśnictwa w Katowicach cenników drewna stosowanych w tym okresie wyniosła 19,0 tys. zł. Przyczyną powyższej nieprawidłowości było błędne przyjęcie przez zamawiającego, przez domniemanie, że wykonawcy uwzględnią w cenie oferty wartość pozyskanego drewna.
- W Gminie Legionowo we wszystkich przypadkach pozyskane drewno pozostawiano „do dyspozycji wykonawcy”, nie określając przy tym jego ilości i wartości. Pomimo przyjęcia zasady (jak wyjaśniano), że wykonawca zagospodarowuje drewno we własnym zakresie i uwzględnia to w swojej ofercie, tylko w jednym zadaniu oferta wykonawcy zawierała określenie wartości drewna, lecz nawet w tym przypadku odliczenia takiego nie uwzględniono w umowie zawartej z wykonawcą, a ponadto jak wykazano, wartość oferowana przez wykonawcę była kilkakrotnie zaniżona w stosunku do cen rynkowych. Wartość pozyskanego drewna oszacowano w toku kontroli na co najmniej 10,4 tys. zł. Przyczyną powyższej nieprawidłowości był brak uregulowania przez Prezydenta zasad ewidencjonowania pozyskanego drewna, jego zagospodarowania i kontroli jego realizacji.

W kolejnych 4 gminach³⁴ pozyskane drewno było przekazywane w formie darowizny osobom fizycznym lub miejskim jednostkom organizacyjnym na własne potrzeby (w celach opałowych). W żadnej z tych gmin nie ustalono wartości przekazanego drewna, ponadto w jednej również ilości, a w dwóch nie było udokumentowania tych czynności. Brak nadzoru nad sposobem rozdysponowania pozyskiwanego drewna świadczył o niegospodarności i mógł stwarzać zagrożenie wystąpienia korupcji.

- W Gminie Ostrołęka – jak wyjaśniano – całe drewno, pozyskane w wyniku realizowanych inwestycji, wykorzystywano na opał do ocieplania szklarni zabezpieczających obsługę i utrzymanie zieleni miejskiej, nie dysponowano jednak dokumentami potwierdzającymi ile drewna i w jakim terminie przekazano do ww. szklarni. Drewno składowane było na terenie miejskich jednostek organizacyjnych, nie było jednak w żadnej formie ewidencjonowane, ponadto wykonawcy realizujący inwestycje i remonty nie byli zobowiązani do rozliczenia się z pozyskanego drewna, ani też rozliczenia takiego nie składali. Skutkiem stwierdzonych nieprawidłowości był fakt, że w gminie nie posiadano wiedzy jaką ilość drewna pozyskano, jaka była jego wartość, a także jaką część tego drewna wykorzystano na opał do ocieplania szklarni, a jaką rozdysponowano w inny sposób. Przyczyną był brak nadzoru nad sposobem rozdysponowania pozyskiwanego drewna.
- W Gminie Otwock, zgodnie z zarządzeniem Prezydenta, drewno pozyskane przy usuwaniu drzew z nieruchomości miejskich miało być przekazane na rzecz lokatorów, a w przypadku kiedy lokatorzy nie zgłosili zapotrzebowania na drewno, mieszkańcom Otwocka, wg listy prowadzonej przez Urząd Miasta. Wykonawcy dokonujący usuwania drzew przekazywali je nieodpłatnie na podstawie podań. Nie prowadzono jednak ewidencji drewna przekazywanego nieodpłatnie poszczególnym mieszkańcom, a w oświadczeniach, w których mieszkańcy potwierdzali odbiór drewna, nie było danych dotyczących jego rodzaju i ilości. Ponadto, wykonawcy usługi usuwania drzew oraz firmy realizujące inwestycje i remonty nie byli rozliczani z pozyskanego drewna z terenów nieruchomości gminnych. Przyczyną był brak nadzoru i przekonanie, że pozyskane drewno nie posiadało wartości użytkowej.

Tylko w pozostałych 4 gminach prowadzono, w sposób zorganizowany, odbiór i sprzedaż pozyskanego drewna w wyniku realizowanych inwestycji. Do tzw. dobrych praktyk należy zaliczyć różne sposoby prowadzenia tej sprzedaży, jak: zlecanie prowadzenia sprzedaży drewna w imieniu tych gmin jednostkom budżetowym (w Jastrzębiu-Zdroju i Olsztynie) lub przedsiębiorcy (w Zabrze), w cenach detalicznych określanych przez prezydentów w zarządzeniach (w oparciu o cenniki obowiązujące w lokalnych nadleśnictwach) oraz sprzedaż drewna poprzez licytację (w Tarnobrzegu). Część drewna klasyfikowano nawet jako drewno tartaczne i sprzedawano po cenach wyższych niż drewno opałowe. Łączne przychody osiągnięte ze sprzedaży drewna pochodzącego z inwestycji objętych kontrolą wyniosły w tych gminach 171,8 tys. zł. Jednak, nawet

³⁴ Dębno, Międzychód, Ostrołęka, Otwock.

w nich procedury obowiązujące w zakresie gospodarowania drewnem nie zapewniły możliwości zweryfikowania czy całe pozyskane drewno w tych jednostkach trafiło do sprzedaży.

- W Gminie Olsztyn sposób prowadzenia spraw związanych z wycinką drzew na gruntach gminy, przyjęty przez jednostkę budżetową, uniemożliwiał uzyskanie informacji o liczbie drzew usuniętych z nieruchomości gminnych w ramach realizowanych przez gminę inwestycji oraz o ilości pozyskanego z nich drewna. Przyczyną było nieokreślenie, w wydanym przez Prezydenta stosownym poleceniu, procedur lub instrukcji dotyczących podejmowanych przez tę jednostkę czynności i ich dokumentowania.
- W Gminie Zabrze prowadzenie składnicy drewna i sprzedaży drewna zlecano przedsiębiorcy wyłonionemu w wyniku przetargu. Nie ujmowano jednak w ewidencji księgowej drewna przyjętego do składnicy, a ewidencjonowano je dopiero w momencie jego sprzedaży lub nieodpłatnego przekazania. Skutkiem powyższego, na podstawie tak prowadzonej ewidencji, nie było możliwe określenie w dowolnym momencie lub okresie ilości drewna znajdującego się w składnicy. Przyczyną był brak odpowiednich zapisów w zawieranych umowach, w toku kontroli zapewniono jednak, że przy zawieraniu umowy na kolejny okres Gmina doprecyzuje procedurę prowadzenia ewidencji.

W 5 innych gminach³⁵ sprzedano drewno pochodzące tylko z niektórych inwestycji, za łączną kwotę 26,9 tys. zł.

Ponadto, w 4 gminach³⁶ stwierdzono przypadki zawierania przez gminy porozumień, w ramach których przedsiębiorcy usuwali drzewa (często duże ich ilości) z terenu nieruchomości gminnych nieodpłatnie, w zamian za pozyskane drewno.

- W Gminie Radomsko Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe Nadleśnictwo Radomsko usunęło na zlecenie Gminy 264 drzewa z terenu nieruchomości należącej do Gminy, przeznaczonej pod budowę drogi i przejęło nieodpłatnie całe pozyskane z nich drewno. Przyczyną było błędne przekonanie władz Gminy, że drzewa rosnące na ww. nieruchomości stanowią naturalne pożytki będące dochodem z rzeczy dla Nadleśnictwa.
- W Gminie Sosnowiec, na podstawie zawartego z Gminą porozumienia, przedsiębiorca dokonał nieodpłatnego usunięcia 214 drzew z terenu nieruchomości gminnej i przejęcia całego pozyskanego z nich drewna. Przyczyną był, jak wyjaśniano, brak możliwości składowania drewna i wysokie koszty jego uzdatnienia do celów opałowych. Działania te były jednak niezgodne z postanowieniami zawartego porozumienia.
- W przypadku połowy badanych inwestycji (6) prowadzonych przez Gminę Dębno, usuwanie drzew przeprowadzane było nieodpłatnie przez: sołtysów, klub sportowy i parafie, w zamian za przekazanie im pozyskanego drewna opałowego. Przyczyną było opieranie się na analizie, z której wynikało, że koszt usunięcia drzew jest wyższy niż możliwe przychody z tytułu sprzedaży drewna.

W ocenie NIK, nieuzasadnione są zatem twierdzenia kierowników niektórych kontrolowanych gmin, że większość pozyskanego drewna w wyniku realizowanych inwestycji może stanowić jedynie materiał opałowy i to o niskiej wartości, a tym bardziej odpad. Drewno było i jest towarem zbywalnym i poszukiwanym, a o jego niemałej wartości świadczą również wyniki rozstrzyganych przetargów na usługi usuwania drzew oraz konkursów ofert na sprzedaż drewna. Przykładowo, w przetargu na usługę usunięcia 12 824 szt. drzew (oraz krzewów i zagajników) z terenu przeznaczonego pod budowę drogi publicznej Drogowa Trasa Średnicowa Katowice- Gliwice (część Zachód - odcinek Z3, Z4), której wartość szacunkowa wynosiła 408,5 tys. zł, wykonawca, który przedstawił najkorzystniejszą ofertę, zaproponował wykonanie tej usługi zaledwie za 158 zł³⁷, (ponieważ przejął całe pozyskane drewno). W listopadzie 2012 r. Zarząd Dróg Wojewódzkich w Katowicach, ogłosił przetarg nieograniczony na zasadzie konkursu ofert na sprzedaż drewna pozostałego po wycince drzew (kłód i dłużyc) w ilości 23 m³ (z tego ok. 20 m³ wielkowymiarowego), w którym cenę wywoławczą określił na 10,0 tys. zł³⁸.

³⁵ Dębno, Koszalin, Leszno, Mielec, Turek.

³⁶ Dębno, Leszno, Radomsko, Sosnowiec.

³⁷ Ogłoszenie nr 26316 – 2012 o wyniku przetargu z dnia 27 stycznia 2012 r., zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych na stronach internetowych Urzędu Zamówień Publicznych.

³⁸ Ogłoszenie zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych Jednostek Samorządowych Województwa Śląskiego na stronach internetowych <http://bip.silesia-region.pl/zdwmkatowice>.

W jednej z gmin stwierdzono przypadek niedopełnienia przez dyrektora gminnej jednostki budżetowej obowiązków związanych z zarządzaniem nieruchomością należącą do gminy, poprzez dopuszczenie do usunięcia w niewyjaśnionych okolicznościach 15 drzew z nieruchomości gminnej.

- W Gminie Zabrze, przed rozpoczęciem jednej z inwestycji, dopuszczono do usunięcia z terenu nieruchomości gminnej 15 drzew. Odpowiedzialny za zarządzanie ww. nieruchomością dyrektor gminnej jednostki budżetowej nie potrafił wyjaśnić: ile, które, kiedy i przez kogo zostały usunięte drzewa. W ocenie NIK powyższe fakty i wyjaśnienia nie wskazywały, aby usunięcia ww. drzew dokonano na skutek wykroczenia lub przestępstwa popełnionego przez osobę trzecią, o której działaniu dyrektor nie wiedział i za którą nie ponosi odpowiedzialności. Drzewa te bowiem usunięto tuż przed rozpoczęciem robót budowlanych – budowy miejsc parkingowych, ponieważ uniemożliwiały one terminowe rozpoczęcie tych robót, a dyrektor nie miał zezwolenia na ich usunięcie. Ponadto, pomimo że dowiedział się o ich usunięciu, nie zawiadomił o tym fakcie ani Prezydenta Miasta, ani organów ścigania.

We wszystkich gminach objętych kontrolą nie prowadzono ewidencji drewna pozyskanego z usuniętych drzew w wyniku realizowanych inwestycji i remontów. Skutkiem tego w księgach rachunkowych tych jednostek nie ujęto wartości pozyskanego drewna w wysokości co najmniej 422,9 tys. zł³⁹, co stanowiło naruszenie art. 20 ust. 1 i art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którymi do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym, a księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco. Naruszono również art. 17 ust. 2 pkt 1 i 2 tej ustawy, zgodnie z którym w ramach ksiąg pomocniczych powinna być stosowana ewidencja wartościowo-ilościowa lub ilościowa dla poszczególnych grup rzeczowych składników aktywów obrotowych. Zdarzeniem gospodarczym jest bowiem sam fakt pozyskania drewna, które ma dającą się określić wartość księgową, co stanowi samo w sobie powód do wykazania tego faktu (np. na podstawie dokumentu zastępczego) w ewidencji księgowej. Rozchód drewna, polegający na przekazaniu go w formie darowizny lub w celach użytkowych gminnej jednostce organizacyjnej, to także tego rodzaju zdarzenie.

Ponadto, we wszystkich przypadkach, w których gminy pozyskały drewno przekazywały do dyspozycji wykonawców usługi usuwania drzew, a w cenie tej usługi została uwzględniona wartość pozyskanego drewna, w księgach rachunkowych tych gmin nie ujmowano wartości drewna pochodzącego z usunięcia drzew, o którą wykonawcy pomniejszyli swoje wynagrodzenie i nie wystawiono wykonawcy usługi faktury za sprzedaż drewna. Powyższym naruszono art. 7 ust. 3 ustawy o rachunkowości, który stanowi, że wartość poszczególnych składników aktywów i pasywów, przychodów i związanych z nimi kosztów, jak też zysków i strat nadzwyczajnych ustala się oddzielnie. Nie można kompensować ze sobą wartości różnych co do rodzaju aktywów i pasywów, przychodów i kosztów związanych z nimi oraz zysków i strat nadzwyczajnych. Sytuacja taka miała miejsce w połowie gmin objętych kontrolą⁴⁰. Niezastosowanie ww. zasady indywidualnej wyceny spowodowało, że księgi rachunkowe prowadzono nierzetelnie, z naruszeniem art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości.

W ocenie NIK, nie bez znaczenia był fakt, że w większości gmin⁴¹ (16 spośród 22) nie było wewnętrznych procedur w zakresie gospodarowania drewnem pozyskiwanym w wyniku realizowanych inwestycji. Nie ma wprawdzie przepisu obligującego gminy do posiadania takich

³⁹ Będącej sumą wartości drewna wycenionego przez gminy (310,3 tys. zł) oraz wartości drewna, które zostało wycenione w toku kontroli przez kontrolerów NIK i specjalistów (115,1 tys. zł).

⁴⁰ Dąbrowa Górnicza, Iława, Koszalin, Legionowo, Leszno, Mielec, Międzychód, Ostrów Mazowiecka, Ruda Śląska, Sosnowiec, Turek.

⁴¹ Dąbrowa Górnicza, Dębno, Iława, Koszalin, Legionowo, Leszno, Międzychód, Ostrołęka, Ostrów Mazowiecka, Ostrów Wielkopolski, Otwock, Radomsko, Ruda Śląska, Skierniewice, Sosnowiec, Turek.

regulacji (na co zwracali uwagę kierownicy jednostek kontrolowanych składający wyjaśnienia), jednak w 6 gminach⁴² wprowadzono wewnętrzne uregulowania w ww. zakresie (w formie: uchwały rady gminy, zarządzenia prezydenta lub zawartych umów), co należy uznać za dobrą praktykę. Pomimo to w dwu gminach stwierdzono przypadki nieprzestrzegania ww. procedur.

- W Gminie Jastrzębie-Zdrój drewno pozyskane z wycinki drzew w ramach inwestycji i remontów, przekazywane było na plac składowy należący do jednostki budżetowej miasta. Nie prowadzono jednak, wbrew przepisom obowiązującego regulaminu wewnętrznego w tym zakresie, rejestru rzeczowego i finansowego materiałów z odzysku i nie składano wymaganych sprawozdań z prowadzonej gospodarki drewnem. Przyczyną powyższego był fakt, że ani Gmina, ani ww. jednostka budżetowa, nie uważały się za dysponenta drewna zobowiązanego do prowadzenia ewidencji. W wyniku braku prowadzenia rzetelnej ewidencji w gminie nie posiadano wiedzy o ilości drewna pozyskiwanego z terenów nieruchomości gminnych.
- W Gminie Tarnowskie Góry w toku realizacji jednej z inwestycji, w wyniku której usunięto 1369 drzew, nie stosowano zasad gospodarki drewnem pochodzącym z wycinki drzew z terenów stanowiących własność gminy określonych w postanowieniu Burmistrza. Nie dokonywano bowiem obmiaru pozyskanego drewna (ilościowego i jakościowego) w miejscu jego pozyskania oraz nie sporządzano tzw. wykazu odbiorczego drewna. Przyczyną było błędne przekonanie, że ww. zasady nie mają zastosowania do drzew usuwanych na terenach inwestycyjnych.

3.5 Wydawanie przez starostów zezwoleń na usunięcie drzew i wykonywanie czynności sprawdzających realizację tych decyzji

W latach objętych kontrolą starostowie⁴³ 7 kontrolowanych powiatów wydali 44 gminom łącznie 1 434 zezwolenia na usunięcie 19 038 drzew z terenu nieruchomości gminnych⁴⁴.

Starostowie wykonywali obowiązki, określone w art. 88 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, w zakresie wymierzania administracyjnych kar pieniężnych, m.in. za usuwanie z terenu nieruchomości gminnych drzew bez wymaganego zezwolenia i zniszczenie drzew spowodowane niewłaściwym wykonywaniem zabiegów pielęgnacyjnych. W okresie objętym kontrolą dwóch starostów⁴⁵ wymierzyło kary pieniężne na łączną kwotę 810,2 tys. zł, z tego 326,6 tys. zł Gminie Miasteczko Śląskie za usunięcie 39 drzew bez zezwolenia i 483,6 tys. zł sprawcy usunięcia 3 drzew z terenów nieruchomości Gminy Barlinek i zniszczenia 8 drzew wskutek wykonywania ww. zabiegów. Ponadto, w związku z ustaleniami kontroli NIK, Starosta Radomszczański wymierzył Gminie Lgota Wielka karę w wysokości 159,0 tys. zł za usunięcie z terenów gminnych 11 drzew bez zezwolenia.

W przypadku 61 z 63 zezwoleń na usunięcie drzew w obrębie pasa drogowego drogi publicznej, starostowie uzgadniali ich projekty z regionalnymi dyrektorami ochrony środowiska, zgodnie z art. 83 ust. 2a ustawy o ochronie przyrody. W dwóch przypadkach Starosta Radomszczański nie dokonał wymaganych uzgodnień, pomimo że postępowania nie wykazały, że objęte zezwoleniami drzewa (z gatunku topola) należały do gatunków obcych, a tym samym decyzje nie podlegały ww. obowiązkowi.

Wydanie objętych kontrolą zezwoleń poprzedzano oględzinami miejsc, z których zamierzano usunąć drzewa. W trakcie oględzin głównie weryfikowano, pod względem zgodności z wnioskiem, liczbę, gatunek i obwody drzew, badano zasadność zamierzonego usunięcia, a po 20 lipca 2010 r. sprawdzano również występowanie w obrębie zadrzewień gatunków chronionych, wykonując

⁴² Jastrzębie-Zdrój, Mielec, Olsztyn, Tarnobrzeg, Tarnowskie Góry, Zabrze.

⁴³ Zgodnie z art. 90 ustawy o ochronie przyrody, starosta w odniesieniu do nieruchomości będących własnością gminy, wykonuje czynności, o których mowa w art. 83–89 tej ustawy, w zakresie w jakim wykonywane są one przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, w tym wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew.

⁴⁴ Obejmujące również drzewa usuwane w związku z realizacją inwestycji.

⁴⁵ Myśliborski i Tarnogórski.

w tym zakresie obowiązek określony w ww. przepisie. W jednym przypadku wydanie zezwolenia nie zostało poprzedzone oględzinami.

- *Starosta Radomszczański wydał w styczniu 2012 r. zezwolenie na usunięcie 17 drzew, nie dokonując przed jego wydaniem oględzin, wbrew obowiązкови określoneму w art. 83 ust. 2 c ustawy o ochronie przyrody. Oględzin tych dokonano dopiero po 29 dniach, tj. po wydaniu zezwolenia.*

Starostowie czterech⁴⁶ z siedmiu objętych kontrolą powiatów wydali zezwolenia na usunięcie drzew niezgodnie z przepisami w tym zakresie określonymi w ustawie o ochronie przyrody. Naruszenia przepisów polegały na: wydawaniu decyzji, pomimo braku podania we wnioskach nazw gatunkowych drzew, co uniemożliwiało prawidłowe naliczenie opłat za ich usunięcie, wydaniu zezwolenia bez wniosku o jego wydanie, nieokreśleniu w wydanych zezwoleniach terminów posadzenia innych drzew w zamian za drzewa usunięte, niedochowaniu wymogu zastąpienia usuwanych drzew innymi drzewami w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew.

- *W wydanych gminom powiatu międzychodzkiego przez starostę powiatu pięciu zezwoleniach nie określono nazwy gatunkowej 32 drzew umożliwiającej prawidłowe, zgodne z art. 85 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, naliczenie opłat za ich usunięcie, wg stawek ustalonych dla poszczególnych gatunków, a nie tylko rodzajów drzew, w załączniku do rozporządzenia MŚ w sprawie stawek opłat. Mimo, iż wnioski o usunięcie drzew nie zawierały ww. danych o gatunkach drzew, wymaganych art. 83 ust. 4 pkt 3 ww. ustawy, nie podjęto działań w celu usunięcia tych braków, naruszając przepis art. 64 § 2 kpa. Jak wyjaśniano, gatunki drzew ustalano w toku oględzin i gdy stwierdzono, że były to gatunki pospolite, naliczano podstawową stawkę opłaty, zgodnie z tabelą, a w pozostałych sytuacjach, w razie wątpliwości związanych z rozpoznaniem gatunku i w uzgodnieniu z wnioskodawcą, przyjmowano stawki wyższe, również wynikające z tabeli.*
- *Starosta Radomszczański wydał 8 marca 2010 r. Prezydentowi Miasta Radomska zezwolenie na usunięcie 2 drzew z pasa drogowego, pomimo że wniosek o wydanie zezwolenia wpłynął do Starostwa dopiero 9 dni po wydaniu tej decyzji. Wydanie zezwolenia bez wniosku narusza przepis art. 83 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody. Przyczyną był, jak wyjaśniał Starosta, błąd w dacie wydania decyzji.*
- *Starosta Otwocki, nie wykonując rzetelnie obowiązków określonych w art. 84 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody, w 10 zezwoleniach na usunięcie drzew, nie określił terminów posadzenia innych drzew w zamian za drzewa usunięte, w tym dokonania posadzeń 58 szt. klonu srebrzystego – w decyzji z dnia 15 stycznia 2010 r. zezwalającej Gminie Otwock na usunięcie 29 drzew. W konsekwencji Gmina, nie mając wyznaczonego terminu na wykonanie nasadzeń drzew, posadziła zaledwie 20 drzew tego gatunku na terenie Parku Miejskiego w Otwocku i to dopiero w listopadzie 2012 r., podczas gdy opłata za usunięcie drzew w kwocie 126,7 tys. zł została odroczone na okres 3 lat od dnia wydania decyzji, tj. do 15 stycznia 2013 r. W tej sytuacji Starosta po upływie ww. okresu odroczenia, nie może podjąć prawidłowej decyzji o umorzeniu opłaty, wobec braku możliwości zweryfikowania warunku zachowania żywotności posadzonych drzew po upływie 3 lat od ich posadzenia.*
- *Starosta Tarnogórski wydał Gminie Tworóg w dniu 25 maja 2011 r. zezwolenie na usunięcie 43 drzew oraz 18 m² krzewów, uzależniając wydanie tego zezwolenia od zastąpienia ich 20 drzewami i 20 krzewami, tj. w liczbie mniejszej niż łączna liczba usuwanych drzew i krzewów. Naruszało to przepis art. 83 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody. Jak wyjaśniano, uznano, że warunki określone w orzeczeniu decyzji zrekompensują wartość drzew i krzewów usuwanych, gdyż koszt zakupu, nasadzeń i utrzymania nasadzonych drzew i krzewów przez 3 lata odpowiadał wartości usuwanej zieleni.*

Stwierdzono przypadek wydania gminie decyzji w sprawie zezwolenia na usunięcie drzew z terenu nieruchomości Skarbu Państwa.

- *Starosta Międzychodzki wydał dwie decyzje zezwalające Gminie Międzychód na usunięcie łącznie 49 drzew, pomimo że w dniach złożenia wniosków o ich wydanie właścicielem nieruchomości, z których zamierzano usunąć drzewa, był Skarb Państwa. Ujawnienie gminy w księdze wieczystej jako właściciela nieruchomości nastąpiło, zgodnie z art. 73 ust. 3 ustawy z 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną⁴⁷, dopiero decyzją wojewody stwierdzającą nabycie przedmiotowych działek z mocy prawa, wydaną 5 grudnia 2012 r., tj. odpowiednio po ponad półtora roku i ponad jednym roku po wydaniu przez Starostę decyzji zezwalających na usunięcie drzew. Jak wyjaśniano, działki te były przewidziane do komunalizacji i jako drogi*

⁴⁶ Międzychodzkiego, otwockiego, radomszczańskiego i tarnogórskiego.

⁴⁷ Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.

nie zaliczały się do żadnej kategorii dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych - w związku z czym uznano, że zgodnie z przepisami ustawy reformującej administrację publiczną i o drogach publicznych, są to drogi gminne.

W prowadzonych przez 5 starostw⁴⁸ postępowaniach o udzielenie zezwoleń na usunięcie drzew z terenu nieruchomości gminnych nie stosowano niektórych wymogów określonych w przepisach kpa. Nie wzywano gmin do usunięcia braków w składanych wnioskach o wydanie zezwoleń, w zakresie określonym w art. 83 ust. 4 pkt 3- 6 i 8 ustawy o ochronie przyrody (art. 64 § 2 kpa), nie zawiadamiano stron prowadzonych postępowań o przyczynach niezakończonych spraw w terminie i nie wskazywano nowego terminu ich załatwienia (art. 35 § 3 i art. 36 kpa), nie powiadamiano w formie pisemnej o miejscu i terminie przeprowadzenia w postępowaniu administracyjnym dowodu z oględzin (art. 14 § 1 i art. 79 § 1 kpa).

- *W Starostwie Powiatowym w Radomsku nie zachowano ustawowego terminu rozpatrzenia spraw w przypadku 59 spośród 119 objętych kontrolą postępowań o udzielenie zezwoleń. W 3 przypadkach wydano decyzje po upływie 2 miesięcy od daty wpływu wniosku o wydanie zgody na usunięcie drzew, a w 56 przypadkach po upływie miesiąca. Nie zawiadamiano jednak stron prowadzonych postępowań o przyczynach zwłoki i nie wskazywano nowego terminu ich załatwienia, czym naruszono art. 35 § 3 i 36 kpa. Powyższe nie wynikało z konieczności przeprowadzania postępowania wyjaśniającego lub szczególnego stopnia skomplikowania spraw (gdyż 55 z nich wymagało jedynie przeprowadzenia oględzin w zakresie występowania w obrębie zadrzewień gatunków chronionych), lecz jak wyjaśniano, z ograniczonej dostępności do samochodu służbowego niezbędnego do dokonania obowiązkowych oględzin, złych warunków atmosferycznych oraz odległego terminu planowanego usunięcia drzew przez wnioskodawcę.*
- *Nie wzywano wnioskodawców do uzupełnienia: nazwy gatunkowej drzew w 59 wnioskach złożonych Staroście Radomszczańskiemu, w 5 z 21 wniosków złożonych Staroście Międzychodzkiemu, w 6 z 23 wniosków złożonych Staroście Myśliborskiemu, planowanego terminu usunięcia drzew: w 103 wnioskach (86,6% objętych badaniem) złożonych Staroście Radomszczańskiemu, w 14 z 21 wniosków złożonych Staroście Międzychodzkiemu, w 17 z 25 wniosków złożonych Staroście Otwockiemu, przyczyn usunięcia drzew: w 5 z 21 wniosków złożonych Staroście Międzychodzkiemu, w 5 z 25 wniosków złożonych Staroście Otwockiemu, a także: przeznaczenia terenu, na którym rosły drzewa (w 2 wnioskach złożonych Staroście Międzychodzkiemu) oraz: obwodów pni drzew, rysunku lub mapy określającej usytuowania drzew, ilości drzew przeznaczonych do usunięcia (po jednym wniosku złożonym Staroście Międzychodzkiemu). Jako przyczyny powyższego wskazywano m. in. brak doświadczenia pracowników i ustalanie brakujących danych w toku przeprowadzanych oględzin.*
- *Starosta Tarnogórski nie powiadomił gmin w formie pisemnej, wbrew art. 14 § 1 kpa, o miejscu i terminie przeprowadzenia w postępowaniu administracyjnym dowodu z oględzin, o których strona powinna być zawiadomiona przynajmniej na siedem dni przed terminem ich dokonania, zgodnie z art. 79 § 1 kpa. Dotyczyło to postępowań, w których wydano 3 decyzje zezwalające na usunięcie 301 drzew w gminach Radzionków i Tworóg. Jako przyczynę wskazano podjęcie czynności dla szybkiego załatwienia tych spraw, ze względu na interes społeczny i interes strony, aby brak zezwoleń na usunięcie drzew nie skutkował wstrzymaniem realizacji inwestycji i konsekwencjami finansowymi związanymi z zawartymi umowami i przyznanymi środkami przez instytucje zewnętrzne.*

Starostowie, w przypadkach gdy wydanie zezwoleń było uzależnione od zastąpienia usuwanych drzew innymi drzewami, zobowiązywali gminy do informowania o dokonaniu nasadzeń drzew. W większości przypadków informacje takie otrzymywali w terminach określonych w zezwoleniach z podaniem, m.in. daty, miejsca i liczby posadzonych drzew. W przypadku braku takiej informacji, mimo upływu wyznaczonego terminu nasadzeń (co miało miejsce w dwóch gminach powiatu ławskiego), Starosta Ławski wystosował pisma do wszystkich gmin z terenu powiatu, przypominające o konieczności wykonania tego obowiązku.

W starostwach prowadzono postępowania sprawdzające zachowanie żywotności posadzonych drzew w przypadku 38 objętych badaniem decyzji, w których starostowie⁴⁹ odroczyli termin

⁴⁸ W Międzychodzie, Myśliborzu, Otwocku, Radomsku i Tarnowskich Górach.

⁴⁹ Ławski, Międzychodzki, Myśliborski i Otwocki.

uiszczenia opłaty za usunięcie drzew na okres 3 lat od dnia ich wydania i termin ten upłynął w okresie objętym kontrolą. Umożliwiało to starostom umorzenie naliczonych opłat zgodnie z art. 84 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody.

3.6 Funkcjonowanie audytu wewnętrznego, kontroli wewnętrznej i zarządczej oraz prawidłowość badania skarg i wniosków w zakresie spraw objętych kontrolą.

W 3 spośród 29 jednostek objętych kontrolą (tj. 22 gmin i 7 starostw powiatowych), w trakcie całego lub w części okresu objętego kontrolą, nie zapewniono prowadzenia audytu wewnętrznego przez uprawnioną osobę, mimo takiego obowiązku określonego w art. 274 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, za co odpowiedzialność ponosili kierownicy tych jednostek.

- *W Urzędzie Miasta Skierniewice stanowisko audytora wewnętrznego od 7 maja 2007 r. do czasu zakończenia niniejszej kontroli, nie zostało obsadzone, pomimo podejmowanych przez Prezydenta Miasta działań w tym zakresie (jak wyjaśniano, dokonywane coroczne nabory na stanowisko audytora były nieskuteczne). Ponieważ w ww. okresie planowane i wykonane roczne dochody i wydatki przekraczały kwotę 100.000 tys. zł, zgodnie z art. 278 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, audyt wewnętrzny nie mógł być prowadzony przez usługodawcę.*
- *W Starostwie Powiatowym w Myśliborzu nie zapewniono prowadzenia audytu wewnętrznego przez uprawnioną osobę w latach 2010 – 2011. Naczelnik Wydziału Kontroli i Audytu Wewnętrznego (osoba faktycznie pełniąca funkcję audytora wewnętrznego) w okresie tym nie posiadał uprawnień w tym zakresie (określonych w art. 286 ustawy o finansach publicznych). Jak wyjaśniano, został on skierowany na studia przygotowujące do zdobycia wymaganych kwalifikacji (certyfikatu CGAP), jednakże nie uzyskał tych uprawnień w deklarowanym przez siebie terminie. Dopiero w listopadzie 2011 r. ogłoszony został nabór na stanowisko audytora wewnętrznego, a w styczniu 2012 r. została zawarta umowa o pracę z osobą posiadającą uprawnienia do wykonywania zawodu audytora wewnętrznego.*
- *W Urzędzie Miasta w Ostrowi Mazowieckiej nie zapewniono prowadzenia audytu wewnętrznego w okresie od 1 stycznia do 22 grudnia 2010 r. oraz w okresie od 1 stycznia do 1 maja 2012 r. W pozostałym okresie prowadzenie audytu wewnętrznego zlecono podmiotowi zewnętrznemu na podstawie zawartych umów.*

W pozostałych jednostkach zapewniono wprowadzenie funkcjonowanie audytu wewnętrznego i kontroli wewnętrznej, jednak przeprowadzane w nich kontrole i audyty nie dotyczyły spraw objętych niniejszą kontrolą. Nieprzeprowadzanie kontroli i audytów w tym zakresie wyjaśniano m. in.: brakiem skarg w tym zakresie lub sygnałów świadczących o nieprzestrzeganiu odpowiednich przepisów, wynikami przeprowadzonej analizy ryzyka (w wyniku której ryzyko wystąpienia nieprawidłowości oceniono jako niskie), jak również brakami kadrowymi.

W ocenie NIK, wobec stwierdzonych nieprawidłowości w objętych kontrolą jednostkach (z wyjątkiem dwóch⁵⁰), za niewystarczający należy uznać zakres przeprowadzanych przez te służby kontroli i audytów wewnętrznych.

W gminach objętych kontrolą nie było skutecznej kontroli zarządczej, stanowiącej ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań m.in. w sposób zgodny z prawem, efektywny i oszczędny. Nie zapewniono bowiem - wymaganej art. 68 ust. 2 pkt 1, 3 i 4 ustawy o finansach publicznych – zgodności działalności z przepisami ustawy o ochronie przyrody w zakresie uzyskiwania zezwoleń na usunięcie drzew z terenu nieruchomości gminnych, wiarygodności sprawozdań statystycznych SG-01 i ochrony zasobów w postaci pozyskanego drewna. Nieprawidłowości w tych obszarach opisano w niniejszej informacji w punktach: 3.1. i 3.4. (str. od 10 do 13 i od 17 do 21).

⁵⁰ Starostwa powiatowe w Iławie i w Mielcu.

Nieskuteczna była także kontrola zarządcza w 5 z 7 starostw, gdyż nie zapewniono w nich, zgodnie z celem tej kontroli określonym w art. 68 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy, zgodności postępowań o udzielenie zezwoleń na usunięcie drzew z wymogami określonymi w kpa, a w 4 starostwach również zgodności wydawania tych zezwoleń z przepisami ustawy o ochronie przyrody. Nieprawidłowości w ww. obszarze opisano w niniejszej informacji w punkcie 3.5. (str. od 23 do 24).

W 20 spośród 29 jednostek objętych kontrolą (tj. w 15 gminach⁵¹ i 5 starostwach⁵²) wprowadzono procedury kontroli zarządczej (m.in. w formie odpowiednich regulaminów, zarządzeń), jednak nie uchroniły one przed wystąpieniem istotnych nieprawidłowości w tych jednostkach.

- W Urzędzie Miasta Otwocka, choć obowiązywało zarządzenie prezydenta w sprawie wprowadzenia kontroli zarządczej, nie sprecyzowano w nim zadań dla kierowników jednostek organizacyjnych urzędu dotyczących kontroli zarządczej. Jak wyjaśniano, „kontrola zarządcza w zakresie wycinki drzew przeprowadzona była w ramach poszczególnych wydziałów prowadzących taką działalność”. W wydziałach odpowiedzialnych za realizację inwestycji, w ramach których usuwano drzewa z terenów gminnych, nie było dokumentów potwierdzających prowadzenie takiej kontroli. Ustalenia kontroli wskazywały natomiast na nierozliczanie wykonawców realizujących inwestycje i remonty z pozyskanego drewna oraz na brak nadzoru nad sposobem rozdysponowania tego drewna, co mogło stwarzać zagrożenie wystąpienia korupcji.
- W Gminie Radomsko naczelnik wydziału odpowiedzialnego za realizację inwestycji sporządzał sprawozdania z prowadzonej kontroli zarządczej, w których wskazywał na wysokie ryzyko prowadzonych inwestycji z uwagi na możliwe niespójności lub błędy w dokumentacji budowlanej. Jego zdaniem ryzyko to było minimalizowane poprzez czynności weryfikacyjne dokumentacji. Pomimo jednak zdiagnozowania tego zjawiska, przypisania mu wysokiego poziomu ryzyka i określenia czynności niwelujących to ryzyko, pracownicy tego Wydziału nie mieli wiedzy na temat przyczyn i okoliczności postępowania wykonawców z pozyskanym drewnem niezgodnie z postanowieniami zawartych umów.
- W Gminie Zabrze naczelnik wydziału odpowiedzialnego za prowadzenie postępowań w sprawie udzielenia zezwolenia na usunięcie drzew składał roczne informacje o systemie kontroli zarządczej, w których podawał, że na bieżąco monitorował realizację procesów i procedur oraz że posiadał wystarczającą pewność, iż zasoby przydzielone do realizacji zadań wydziału wykorzystano w zamierzonych celach i zgodnie z zasadą dobrego zarządzania oraz że procedury wewnętrzne zapewniały realizację celów i zadań, w szczególności operacji gospodarczych zgodnie z prawem, w sposób oszczędny, efektywny, skuteczny, terminowy oraz w zgodzie z zasadami etycznego postępowania. Mimo tego, do października 2012 r. nie dysponował on wiedzą o tym, że jedno z prowadzonych postępowań w sprawie udzielenia zezwolenia na usunięcie drzew nie zakończyło się wydaniem decyzji i że pracownik tego wydziału stwierdził w październiku 2010 r., że drzewa objęte wnioskiem usunięto bez wymaganego zezwolenia. Podobnie Prezydent Miasta poinformowano o tym dopiero w toku kontroli NIK. Nieprawidłowość tę szerzej opisano na str. 11 i 21.

Tylko w 3 spośród 29 ww. jednostek, wniesiono skargi (łącznie 4) dotyczące spraw związanych z usuwaniem drzew z nieruchomości gminnych, bądź zagospodarowania pozyskanego przez gminy drewna. Wszystkie zostały rozpatrzone w terminach wymaganych przepisami i uznane za niezasadne.

⁵¹ Dąbrowa Górnicza, Jastrzębie-Zdrój, Koszalin, Legionowo, Olsztyn, Ostrołęka, Otwock, Radomsko, Ruda Śląska, Skierniewice, Sosnowiec, Tarnobrzeg, Tarnowskie Góry, Turek, Zabrze.

⁵² Starostwa powiatowe w: Mielcu, Międzychodzie, Otwocku, Radomsku, Tarnowskich Górach.

4.1 Syntetyczna informacja o źródłach danych i ustaleń stanowiących podstawę sporządzenia Informacji

Kontrola została poprzedzona kontrolą doraźną (nr S/10/007) przeprowadzoną w IV kwartale 2010 r. w Urzędzie Miasta Rybnika w zakresie usuwania drzew i krzewów z terenu nieruchomości, należących do Miasta Rybnika lub będących w jego posiadaniu, w ramach zadań realizowanych przez Miasto. W wyniku tej kontroli stwierdzono m.in.: nierzetelne sporządzenie wniosków o udzielenie zezwoleń na usunięcie drzew w związku z realizowanymi inwestycjami do wyznaczonych organów, wydających decyzje w tym zakresie (80% złożonych wniosków nie spełniało co najmniej jednego z wymagań określonych w art. 83 ustawy o ochronie przyrody) oraz dopuszczenie do niegospodarnego rozporządzenia składnikiem majątkowym Miasta, jaki stanowiło drewno pozyskane z usuwania drzew (poprzez brak dokonywania wyceny tego drewna przed usunięciem drzew, brak egzekwowania od wykonawców usługi usuwania drzew przedstawienia takiej wyceny w przypadku gdy drewno stało się ich własnością, brak ewidencji, rozliczenia i sposobu zagospodarowania drewna pochodzącego z usuniętych drzew w przypadku gdy pozostawało ono własnością Miasta).

Postępowanie kontrolne, w ramach niniejszej kontroli, przeprowadziło w okresie od 17 września 2012 r. do 31 stycznia 2013 r. 7 delegatur NIK na terenie wybranych 7 województw: łódzkiego, mazowieckiego, podkarpackiego, śląskiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego. Objęto nią 22 gminy, z tego: Delegatura w Katowicach skontrolowała 6 gmin, delegatury w Poznaniu i Warszawie po 4 gminy, a delegatury w Łodzi, Olsztynie, Rzeszowie i Szczecinie po 2 gminy. Każda z tych delegatur skontrolowała ponadto jedno z siedmiu objętych kontrolą starostw powiatowych.

Doboru uczestników kontroli dokonano w celu uzyskania odpowiedniej reprezentatywności poszczególnych regionów kraju. Na terenie objętych kontrolą 7 województw znajduje się ponad połowa gmin miejskich (tj. 164 spośród 306 takich gmin w całym kraju), a zaplanowane do kontroli 22 gminy miejskie stanowiły 13,4% istniejących gmin miejskich w tych województwach. Uczestnicy kontroli wytypowali do kontroli urzędy gmin prowadzące w okresie objętym kontrolą dużą liczbę inwestycji/remontów dotyczących rozbudowy infrastruktury (np. dróg, chodników, kanalizacji) oraz w których usunięto w tym okresie znaczną liczbę drzew (na podstawie danych publikowanych m.in. na stronach internetowych GUS i starostw powiatowych – BIP, witryny Ekoportal oraz informacji pisemnych uzyskanych bezpośrednio od wybranych gmin).

Na etapie przygotowania kontroli, na podstawie informacji uzyskanych w Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Katowicach opracowano metodykę obliczania ilości i wartości pozyskanego bądź możliwego do pozyskania drewna (opisaną w załączniku 1 do niniejszej informacji).

W celu uzyskania danych, dotyczących obowiązujących w ww. okresie cen drewna na rynku lokalnym, w toku kontroli zasięgano w jednostkach nieobjętych kontrolą, tj. w lokalnych nadleśnictwach informacji dotyczących stosowanych przez nie cenników sprzedaży detalicznej surowca drzewnego na terenie danego nadleśnictwa.

W oparciu o ww. metodykę oraz uzyskane z nadleśnictw informacje w toku kontroli dokonano szacunkowych obliczeń ilości i wartości pozyskanego bądź możliwego do pozyskania przez gminę drewna. W przypadku 4 z 22 gmin powołano w tym celu specjalistę, który dokonał ww. wyceny.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.

Opis ustalonego stanu faktycznego, ocena kontrolowanej działalności oraz uwagi i wnioski przedstawione zostały w 29 wystąpieniach pokontrolnych. Do 5 z nich⁵³ zgłoszono zastrzeżenia (w jednym przypadku po obowiązującym terminie). Z 14 złożonych w terminie zastrzeżeń zespoły orzekające komisji rozstrzygających w NIK uwzględniły w całości 2 zastrzeżenia, w części 3 zastrzeżenia, a oddaliły 9 zastrzeżeń.

Z otrzymanych odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne, w których sformułowano łącznie 116 wniosków wynika, że wg stanu na dzień 8 maja 2013 r. adresaci wystąpień zrealizowali 73 wnioski, a 33 wnioski były w fazie realizacji.

Najwyższa Izba Kontroli przygotowuje 14 zawiadomień, z tego: 6 zawiadomień (w przypadku 6 objętych kontrolą gmin) o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, tj. działania na szkodę interesu publicznego przy gospodarowaniu pozyskanym drewnem (art. 231 §1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny⁵⁴), 4 zawiadomienia (w przypadku 4 gmin) o naruszeniu przepisów ustawy o rachunkowości, poprzez brak ujmowania operacji gospodarczych związanych z pozyskaniem drewna (art. 77 pkt 1 tej ustawy), 3 zawiadomienia (w przypadku 2 gmin) o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, przez dokonanie wydatku ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków i zaciąganie zobowiązań z przekroczeniem zakresu upoważnienia (odpowiednio art. 11 i art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁵⁵), 1 zawiadomienie (w przypadku 1 gminy) w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzew bez zezwolenia (art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody).

4.3 Finansowe rezultaty kontroli.

Finansowe rezultaty niniejszej kontroli wyniosły ogółem 384,6 tys. zł, z tego:

- uszczuplenie środków lub aktywów na kwotę 94,8 tys. zł, stanowiącą szacunkową, minimalną wartość możliwego do uzyskania przychodu ze sprzedaży drewna pozyskanego z drzew usuniętych z terenów nieruchomości gminnych,
- kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa w wysokości 119,7 tys. zł, tj. z przekroczeniem zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków publicznych,
- pozyskane pożytki finansowe na kwotę 170,1 tys. zł, w tym głównie uiszczona administracyjna kara pieniężna za ujawnione w toku kontroli usunięcie drzew bez zezwolenia.

⁵³ Dotyczy wystąpień pokontrolnych do prezydentów: Koszalina, Olsztyna, Ostrowa Wielkopolskiego, Radomska i Zabrze.

⁵⁴ Dz. U. Nr 88 poz. 553 ze zm.

⁵⁵ j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 168.

Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych dotyczących kontrolowanej działalności

Sporządzanie wniosków o wydanie zezwoleń i udzielanie zezwoleń na usunięcie drzew

Podstawowe regulacje prawne dotyczące ochrony terenów zieleni i zadrzewień w miastach i wsiach, w tym uzyskiwania i wydawania zezwoleń na usunięcie drzew, a także ponoszenia opłat z tym związanych ujęte zostały w Rozdziale 4 ustawy o ochronie przyrody.

Usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości może nastąpić po uzyskaniu zezwolenia wydanego przez wójta⁵⁶ na wniosek posiadacza nieruchomości - za zgodą właściciela tej nieruchomości (art. 83 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody). Jeżeli drzewa lub krzewy mają być usunięte z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, zezwolenie na ich usunięcie wydaje wojewódzki konserwator zabytków. Gdy natomiast mają być usunięte drzewa w obrębie pasa drogowego drogi publicznej, zezwolenie na ich usunięcie wydaje się po uzgodnieniu z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska (ust. 2 i 2a).

Elementy, jakie powinien zawierać wniosek o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów wymieniono w art. 83 ust. 4 ustawy (m. in. nazwę i siedzibę posiadacza i właściciela nieruchomości, tytuł prawny władania nieruchomością, nazwę gatunku drzewa lub krzewu, obwód pnia drzewa mierzonego na wysokości 130 cm, przeznaczenie terenu, na którym rośnie drzewo lub krzew, przyczynę i termin zamierzonego usunięcia drzewa).

Nie wymaga uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew m. in. usunięcie drzew lub krzewów owocowych, a także takich, których wiek nie przekracza 10 lat (art. 83 ust. 6 ustawy).

W odniesieniu do drzew i krzewów znajdujących się na nieruchomościach objętych decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (wydanej na podstawie ustawy o realizacji inwestycji) nie stosuje się przepisów o ochronie przyrody dotyczących obowiązku uzyskiwania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów (art. 21 ust. 2 tej ustawy). Wyjątek ten nie dotyczy drzew i krzewów usuwanych z nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków.

Organ wydający zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów ma obowiązek sprawdzenia, czy zadrzewienia są zasiedlone przez gatunki roślin, zwierząt lub grzybów chronionych (art. 83 ust. 2c ustawy o ochronie przyrody, obowiązujący od 20 lipca 2010 r., przed tą datą dokonanie oględzin nie było obowiązkowe). Jeżeli organ ten stwierdzi w obrębie zadrzewień występowanie chronionych gatunków, zaś usunięcie drzew wiąże się z naruszeniem zakazów obowiązujących w stosunku do tych gatunków, winien wezwać wnioskodawcę do wystąpienia na podstawie art. 56 ust. 1 i 2 ustawy odpowiednio do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska lub właściwego miejscowo regionalnego dyrektora ochrony środowiska o wydanie zezwolenia na odstępstwo od danego zakazu.

W odniesieniu do nieruchomości będących własnością gminy, ww. czynności, tj. wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew, wykonuje starosta (art. 90 ustawy). W przypadku miast na prawach powiatu⁵⁷, prezydenci tych miast wykonują również funkcję starosty. W ustawie nie zostało jednak w sposób wyraźny określone czy prezydent miasta jest wyłączony od załatwienia sprawy zezwolenia

⁵⁶ Określenie „wójt” użyte w informacji oznacza również burmistrza i prezydenta miasta (art. 11a ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym).

⁵⁷ Wymienionych w załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów (Dz. U. Nr 103 poz. 652).

na usunięcie drzew lub krzewów z terenów nieruchomości stanowiącej własność gminy, czy też może wydać orzeczenie rozstrzygające sprawę co do meritum. Jednakże przepisy kpa stanowią o niedopuszczalności prowadzenia przez organ gminy postępowania administracyjnego i wydania decyzji administracyjnej w sprawie, w której stroną postępowania jest gmina. Departament Prawny i Orzecznictwa Kontrolnego NIK dokonując wykładni art. 90 ustawy o ochronie przyrody zwrócił uwagę, że: „*wolą ustawodawcy było wyłączenie kompetencji organów wykonawczych gminy (wójta, burmistrza, prezydenta) od podejmowania decyzji w zakresie wydawania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów na nieruchomościach będących własnością gminy. Rolę organu prowadzącego postępowanie w tego rodzaju sprawach ustawodawca powierzył innemu, odrębnemu od gminy organowi - staroście. Chodziło więc o to, aby organ wykonawczy gminy nie rozstrzygał we własnych sprawach, w których gmina jest stroną z racji tego, że jest właścicielem nieruchomości będącej przedmiotem postępowania. Trudno więc byłoby przyjąć inną zasadę w przypadku miasta na prawach powiatu. (...) Dlatego prezydent miasta na prawach powiatu, będąc organem wykonawczym gminy powinien każdorazowo wystąpić do samorządowego kolegium odwoławczego o wyłączenie organu i wyznaczenie innego organu w sprawie wydania zezwolenia na usunięcie drzew rosnących na nieruchomościach gminy, w związku z art. 24 § 3, art. 26 § 3 i art. 25 kpa*”⁵⁸.

Opłaty i kary za usunięcie drzew.

Posiadacz nieruchomości ponosi opłaty za usunięcie drzew lub krzewów, które nalicza i pobiera organ właściwy do wydania tego zezwolenia (art. 84 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie przyrody). W wydanym zezwoleniu organ ten ustala wysokość opłaty za usunięcie drzew lub krzewów oraz termin ich usunięcia, przesadzenia lub posadzenia innych drzew (ust. 3). Może też odroczyć, na okres 3 lat od dnia wydania zezwolenia, termin uiszczenia tej opłaty, jeżeli zezwolenie przewiduje przesadzenie ich w inne miejsce lub zastąpienie innymi drzewami lub krzewami, a jeżeli przesadzone albo posadzone w zamian drzewa lub krzewy zachowały żywotność po upływie 3 lat od dnia ich przesadzenia albo posadzenia (lub nie zachowały żywotności z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości), należność z tytułu ustalonej opłaty za usunięcie drzew lub krzewów podlega umorzeniu przez ten organ (ust. 4 i 5). Jeżeli jednak przesadzone albo posadzone inne drzewa lub krzewy nie zachowały żywotności w ww. okresie, posiadacz nieruchomości jest obowiązany niezwłocznie do uiszczenia opłaty za usunięcie drzew (ust. 5a).

Opłatę za usunięcie drzew ustala się na podstawie stawki zależnej od obwodu pnia (mierzonego na wysokości 130 cm, tzw. pierśnicy) oraz rodzaju i gatunku drzewa (art. 85 ust. 1). Stawki dla poszczególnych rodzajów i gatunków drzew oraz współczynniki różnicujące stawki w zależności od obwodu pnia określa w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw środowiska, kierując się zróżnicowanymi kosztami produkcji poszczególnych rodzajów i gatunków drzew oraz wielkościami przyrostu obwodu pni drzew (art. 85 ust. 4). Z początkiem każdego roku podlegają one waloryzacji o prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, przyjęty w ustawie budżetowej (ust. 7). Opłaty za usunięcie drzew lub krzewów z terenu uzdrowisk, obszaru ochrony uzdrowiskowej, terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz terenów zieleni są o 100% wyższe od opłat ustalonych na podstawie ww. stawek (ust. 6). Uiszczenie opłaty następuje w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja ustalająca wysokość opłaty stała się ostateczna (art. 87 ust. 3 ustawy). Obowiązek uiszczenia ww. opłat przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od końca roku, w którym upłynął termin uiszczenia opłaty (ust. 1).

⁵⁸ W piśmie z 30 października 2012 r. (znak KPK/KPP-0221-104/2012/EW).

Nie pobiera się opłat za usunięcie m. in. drzew: na których usunięcie nie jest wymagane zezwolenie, które zagrażają bezpieczeństwu ruchu drogowego oraz kolejowego albo bezpieczeństwu żeglugi, w związku z przebudową dróg publicznych i linii kolejowych, które posadzono lub wyrosły na nieruchomości po zakwalifikowaniu jej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele budowlane, z terenów zieleni komunalnej, z parków gminnych, z ogrodów działkowych i z zadrzewień, w związku z zabiegami pielęgnacyjnymi drzew i krzewów, które obumarły lub nie roszą szansy na przeżycie z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości (art. 86 ust. 1).

Usuwanie drzew bez wymaganego zezwolenia, podlega administracyjnej karze pieniężnej (w wysokości trzykrotnej opłaty za usunięcie drzew), którą wymierza organ właściwy do wydania zezwolenia na usunięcie drzew (art. 88 ust. 1 pkt 2 i 3 i art. 89 ust. 1).

Sposób wyboru wykonawców prac związanych z usuwaniem drzew

Zasady i tryb postępowania w sprawach dotyczących wyboru wykonawców usług lub robót budowlanych określa ustawa Pzp. Zamawiający, przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców (art. 7 ust. 1 tej ustawy). Postępowanie to jest jawne (art. 8). Stosownie do art. 9 ust. 1 ww. ustawy, postępowanie prowadzi się z zachowaniem formy pisemnej (z zastrzeżeniem wyjątków określonych w ustawie).

Podstawowymi trybami udzielania zamówienia są przetarg nieograniczony oraz przetarg ograniczony (art. 10). Zamawiający może udzielić zamówienia również w innym trybie (negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego, negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki, zapytania o cenę albo licytacji elektronicznej) tylko w przypadkach określonych w ustawie.

Przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty (art. 29 ust. 1). Przedmiotu zamówienia nie można opisywać w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję (art. 29 ust. 2 ww. ustawy). Ustalenie wartości zamówienia dokonuje się nie wcześniej niż 3 miesiące przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są dostawy lub usługi, oraz nie wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są roboty budowlane (art. 35. ust. 1 ustawy).

Art. 36 ust. 1 ustawy Pzp określa jakie elementy powinna zawierać specyfikacja istotnych warunków zamówienia, w tym termin wykonania zamówienia oraz wymagania dotyczące zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Umowy w sprawach zamówień publicznych wymagają, pod rygorem nieważności, zachowania formy pisemnej, chyba że przepisy odrębne wymagają formy szczególnej (art. 139 ust. 2 ww. ustawy).

Gospodarowanie majątkiem przez gminy.

Gospodarowanie majątkiem komunalnym przez gminy uregulowane jest w ustawie o samorządzie gminnym oraz ustawie o dochodach jst.

Organami gminy są rada gminy i wójt (art. 11a ustawy o samorządzie gminnym). Mogą one wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy (art. 40 ust. 2 pkt 3 tej ustawy). Gospodarowanie mieniem komunalnym należy do zadań wójta (burmistrza, prezydenta miasta, art. 30 ust. 2 pkt 3). Podmioty mienia komunalnego (w tym gminy) samodzielnie decydują

o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników majątkowych, przy zachowaniu wymogów zawartych w odrębnych przepisach prawa (art. 45 tej ustawy).

Obowiązkiem osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym jest zachowanie szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia i jego ochrona (art. 50 tej ustawy).

Dochody z majątku gminy są źródłem dochodów własnych gminy (art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy o dochodach jst). Drewno z usuwanych drzew z nieruchomości gminnych stanowi majątek gminy, a jego wartość winna znaleźć odzwierciedlenie w dochodach własnych gminy.

Zgodnie z art. 7 ustawy o rachunkowości, zakazane jest kompensowanie ze sobą wartości różnych co do rodzaju aktywów i pasywów, przychodów i kosztów związanych z nimi. Dlatego w przypadku realizacji takich inwestycji, gdzie wykonawca staje się właścicielem pozyskanego drewna i ma obowiązek pomniejszyć wartość swojej usługi (wykonanych prac) o wartość pozyskanego drewna, obie operacje (tj. sprzedaż drewna wykonawcy robót oraz usługa usuwania drzew) powinny być ujęte oddzielnie w ewidencji księgowej gminy (tj. gmina winna z tytułu operacji sprzedaży drewna wystawić wykonawcy usługi fakturę za sprzedaż drewna, a wykonawca usługi usuwania drzew winien wystawić gminie fakturę za tę usługę).

Każde zdarzenie, które nastąpiło w okresie sprawozdawczym należy wprowadzić, w postaci zapisu do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego (art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości), bowiem. księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco (art. 24 ust. 1 tej ustawy).

Zgodnie z art. 17 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy, kierownik jednostki, uwzględniając rodzaj i wartość poszczególnych grup rzeczowych składników aktywów obrotowych posiadanych przez jednostkę, podejmuje decyzję o stosowaniu jednej z następujących metod prowadzenia kont ksiąg pomocniczych dla tych grup składników:

ewidencję ilościowo-wartościową, w której dla każdego składnika ujmuje się obroty i stany w jednostkach naturalnych i pieniężnych;

ewidencję ilościową obrotów i stanów, prowadzoną dla poszczególnych składników lub ich jednorodnych grup wyłącznie w jednostkach naturalnych. Wartość stanu wycenia się przynajmniej na koniec okresu sprawozdawczego, za który następują rozliczenia z budżetem z tytułu podatku dochodowego, dokonane na podstawie danych rzeczywistych.

Funkcjonowanie kontroli zarządczej i instytucjonalnej

Kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych, stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy (art. 68 ust. 1 ustawy o finansach publicznych). W katalogu celów tej kontroli określonym w art. 68 ust. 2 ww. ustawy wymieniono m.in. zapewnienie: zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania, wiarygodności sprawozdań i ochrony zasobów.

Zapewnienie funkcjonowania kontroli zarządczej należy, zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 2, do obowiązków organu wykonawczego gminy.

Zgodnie z art. 274 ust. 3 tej ustawy, audyt w jednostce samorządu terytorialnego musi być prowadzony, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej tej jednostki kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczyła wysokość 40.000 tys. zł.

Sprawozdawczość w zakresie usuwania drzew i nasadzeń

Gminy są zobowiązane do sporządzania sprawozdań statystycznych SG-01 „Leśnictwo i ochrona środowiska”⁵⁹ wg określonego wzoru oraz przekazywania ich, raz w roku do 20 lutego za rok poprzedni w formie elektronicznej na portal sprawozdawczy GUS. Dane o ilości ubytków i nasadzeń drzew w ciągu roku wykazywane są w ww. sprawozdaniach w Dziale 3 *Tereny zieleni w miastach i wsiach*.

Uwarunkowania organizacyjno-ekonomiczne.

Zgodnie z przepisem art. 277 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, wpływy z tytułu opłat i kar, w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2009 r. stanowiły przychody odpowiednich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, natomiast od 1 stycznia 2010 r.⁶⁰ stanowią przychody Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz dochody budżetów powiatów i budżetów gmin.

Średnia cena sprzedaży drewna uzyskana przez nadleśnictwa za pierwsze trzy kwartały kolejnych lat: 2009, 2010 i 2011 r., zgodnie z komunikatami Prezesa GUS⁶¹, wynosiła odpowiednio: 136,54 zł, 154,65 zł i 186,68 zł za 1m³. W ostatnim roku tego okresu wzrosła więc o 20,7% w stosunku do ceny z roku 2010 i aż o 36,7% w stosunku do ceny z roku 2009.

Na wartość pozyskanego drewna mają wpływ 3 parametry: masa drzewna (miąższość drewna, czyli jego ilość, objętość), rodzaj drewna oraz cena drewna na lokalnym rynku.

Objętość drewna z dużą dokładnością można ustalić dla ściętego już drzewa leżącego na ziemi (tj. kłody). W tym celu należy najpierw dokonać dwóch pomiarów: długości kłody oraz średnicy w połowie długości tej kłody (tzw. „średnicy środkowej”). Następnie dokonuje się wyliczenia miąższości (objętości) drewna z wykorzystaniem tzw. „Tablic miąższości drewna okrągłego”⁶² lub gotowych programów komputerowych opracowanych na podstawie ww. tablic, np. kalkulatora do obliczania miąższości (objętości) drewna okrągłego⁶³.

W przypadku braku informacji dotyczącej ilości i rodzajów pozyskanych kłód, możliwe jest oszacowanie ilości drewna pozyskanego z tych drzew w oparciu o inwentaryzację dendrologiczną sporządzoną w celu uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew. Z reguły podawany w niej jest obwód drzewa na wysokości 130 cm – jako wymagany do uzyskania zezwolenia na usunięcie drzewa. By uzyskać średnicę kłody należy podany w ww. dokumentacji obwód podzielić przez liczbę π , tj. 3,14. Uzyskana w ten sposób wartość średnicy drzewa (zmierzona na wysokości 130 cm) będzie „średnicą środkową” kłody drzewa o długości 2 m, uzyskanej z tego drzewa na odcinku od 30 do 230 cm jego wysokości (bądź średnicą środkową kłody drzewa o długości 2,6 m, uzyskanej z tego drzewa na

⁵⁹ Za lata 2010 i 2011, wymaganych przepisami rozporządzeń Rady Ministrów z dnia 8 grudnia 2009 r. i 9 listopada 2010 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej odpowiednio na lata 2010 i 2011 (odpowiednio: Dz. U. z 2010 r. Nr 3, poz. 14 ze zm., Dz. U. z 2010 r. Nr 239 poz. 1594 ze zm.).

⁶⁰ Po zmianie dokonanej ustawą z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 215 poz. 1664).

⁶¹ Komunikaty Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie średniej ceny sprzedaży drewna, obliczonej według średniej ceny drewna uzyskanej przez nadleśnictwa za pierwsze trzy kwartały kolejnych lat: 2009, 2010 i 2011 r., odpowiednio: komunikat z dnia 20 października 2009 r. (M.P. z 2009 Nr 69, poz. 896), komunikat z dnia 20 października 2010 r. (M.P. Nr 78, poz. 970), komunikat z dnia 20 października 2011 r. (M.P. Nr 95, poz. 970).

⁶² Czura J. M.: Tablice miąższości drewna okrągłego. Multico, Warszawa 2004.

⁶³ Zamieszczonego na stronie internetowej www.drewno.pl/kalkulator-miazszosci-drewna-okraglego.html

odcinku od ziemi do 260 cm wysokości drzewa). W przypadku każdego drzewa można zatem przyjąć jako minimalną - ilość pozyskanego drewna z takiej kłody o długości 2 lub 2,6 m.

Do obliczenia wartości drewna przydatne są cenniki sprzedaży detalicznej surowca drzewnego obowiązujące na terenie danego nadleśnictwa, które są okresowo publikowane w drodze zarządzenia nadleśniczego. Cenniki te określają ceny detaliczne drewna w podziale na poszczególne sortymenty. Z tych właśnie cenników korzysta również straż leśna w sytuacji wykrycia kradzieży drewna i konieczności jego wyceny. Zazwyczaj przyjmuje się wówczas, że ok. 2/3 części objętości drzewa (tj. do miejsca, w którym średnica pnia jest większa niż 14 cm) stanowi drewno wielkowymiarowe klasy jakościowej C (surowiec przeznaczony na drewno tartaczne) oznaczane: WC01, WC02 lub WC03 (w zależności od klasy wymiarowej). Natomiast pozostałą objętość stanowi drewno średniowymiarowe, oznaczane S2 – drewno stosowe użytkowe (np. papierówka) lub S4 (drewno opałowe)⁶⁴.

Dokonując w toku kontroli oszacowania wartości drewna pozyskanego z usuwanych drzew (w przypadkach, gdy gmina nie dokonywała wyceny drewna lub przerzucała ten obowiązek na wykonawcę i były wątpliwości co do jej rzetelności), z uwagi na fakt, że drewno pochodzące z drzew rosnących na terenach gminnych (niepochodzące z regularnych upraw leśnych) jest z reguły gorszej jakości, przyjęto dla całego drewna jedną cenę jak dla drewna opałowego (S4) i skorygowano (pomniejszono) o koszty pozyskania drewna, uzyskane w informacji od nadleśnictw.

⁶⁴ Informacje uzyskane w toku analizy przedkontrolnej w Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Katowicach.

Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole, a także sformułowanych w wystąpieniach ocen skontrolowanej działalności

Nazwa jednostki skontrolowanej	Ocena skontrolowanej działalności
1. Delegatura NIK w Katowicach	
Urząd Miejski w Dąbrowie Górniczej	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
Urząd Miasta Jastrzębie-Zdrój	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
Urząd Miasta Ruda Śląska	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
Urząd Miejski w Sosnowcu	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
Urząd Miejski w Tarnowskich Górach	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
Urząd Miejski w Zabrzu	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
Starostwo Powiatowe w Tarnowskich Górach	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
2. Delegatura NIK w Łodzi	
Urząd Miasta Radomska	Negatywna
Urząd Miasta Skierniewice	Negatywna
Starostwo Powiatowe w Radomsku	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
3. Delegatura NIK w Olsztynie	
Urząd Miasta Iławy	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
Urząd Miasta Olsztyn	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
Starostwo Powiatowe w Iławie	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
4. Delegatura NIK w Poznaniu	
Urząd Miasta Leszna	Negatywna
Urząd Miasta i Gminy w Międzychodzie	Negatywna
Urząd Miejski w Ostrowie Wielkopolskim	Negatywna
Urząd Miejski w Turku	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
Starostwo Powiatowe w Międzychodzie	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
5. Delegatura NIK w Rzeszowie	
Urząd Miasta w Mielcu	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
Urząd Miasta w Tarnobrzegu	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
Starostwo Powiatowe w Mielcu	Pozytywna
6. Delegatura NIK w Szczecinie	
Urząd Miejski w Dębnie	W części negatywna, a w części pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
Urząd Miejski w Koszalinie	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
Starostwo Powiatowe w Myśliborzu	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
7. Delegatura NIK w Warszawie	
Urząd Miasta Legionowo	W części negatywna, a w części pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
Urząd Miasta Ostrołęki	W części negatywna, a w części pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
Urząd Miasta w Ostrowi Mazowieckiej	W części negatywna, a w części pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
Urząd Miasta Otwocka	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
Starostwo Powiatowe w Otwocku	W części negatywna, a w części pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości

Wystąpienia pokontrolne skierowane do kierowników skontrolowanych jednostek zamieszczone są na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli pod adresem: <http://bip.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/>

Wykaz najważniejszych aktów normatywnych

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r., poz. 627 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r., poz. 330).
9. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267).
10. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.).
11. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 260).

Wykaz organów i instytucji, którym przekazuje się informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
9. Przewodniczący Senackiej Komisji Środowiska
10. Szef Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
11. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
12. Szef Kancelarii Sejmu
13. Szef Kancelarii Senatu
14. Minister Środowiska
15. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
16. Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej



Warszawa, dnia 27 czerwca 2013 r.

MINISTER ŚRODOWISKA

DLPgmo073 - 9/25110/13/MGr

**Pan
Jacek Jezierski
Prezes Najwyższej Izby Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa**

Szanowny Panie Prezisie,

W odpowiedzi na pismo z dnia 11 czerwca br., znak: LKA-4101-19/2012/P/12/138, w sprawie „Informacji o wynikach kontroli: usuwanie drzew z terenu nieruchomości gminnych i zagospodarowanie pozyskanego drewna”, poniżej przedstawiam stanowisko.

Uprzejmie informuję, iż Minister Cyfryzacji i Administracji we współpracy z resortem środowiska przygotował projekt założeń ustawy o poprawie funkcjonowania i organizacji wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego, który dokonuje m.in. zmiany przepisów ustawy o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r. poz. 7, 73, 165) oraz ustawy prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.) w zakresie ochrony terenów zieleni i zadrzewień. Przedmiotowy projekt założeń jest obecnie na końcowym etapie konsultacji społecznych i uzgodnień międzyresortowych.

Przedmiotowe zmiany mają na celu m.in. usprawnienie procedur dotyczących wydawania zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów, jak też doprecyzowanie przepisów w tym zakresie, dookreślenie rozwiązań prawnych odnoszących się do pielęgnacji drzew i instytucji nasadzeń zastępczych. Przewiduje też obniżenie wysokości opłat za usunięcie drzew i krzewów oraz kar administracyjnych za ich usunięcie bez wymaganego zezwolenia.

Poza tym zakłada się również zmiany o charakterze upraszczającym i usprawniającym, jak: doprecyzowanie używanych pojęć i definicji, usprawnienie postępowań przewidzianych ustawą w zakresie podmiotów nimi objętych, terminowości, wymaganych czynności i obowiązków informacyjnych, przeniesienie wpływów z kar za usunięcie drzew i krzewów bez wymaganego zezwolenia z budżetu gminy do budżetu powiatu, w sytuacji gdy gmina jest właścicielem nieruchomości.

Z powierzeniem

Z up. MINISTRA
PODSSEKRETARZ STANU
GŁÓWNY KONSERWATOR PRZYRODY

Janusz Zaleski

Do wiadomości:

1. Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego Ministerstwa Środowiska (BKA-092-10/23128/13/MS)