



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.014.07.2018  
P/18/046

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Lublinie  
ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin  
T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11  
llu@nik.gov.pl  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

|                                     |                                                                                                                                                         |
|-------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Numer i tytuł kontroli              | P/18/046 – Usuwanie drzew i krzewów oraz zagospodarowanie pozyskanego drewna                                                                            |
| Okres objęty kontrolą               | Lata 2015-2018 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych)                                                                                              |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Delegatura w Lublinie                                                                                                        |
| Kontroler                           | Marek Raczkowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/92/2018 z dnia 15 czerwca 2018 r.<br>(dowód: akta kontroli str. 1-2) |
| Jednostka kontrolowana              | Urząd Gminy Jastków, 21-002 Jastków, ul. Chmielowa 3 (dalej: Urząd lub UG)                                                                              |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Teresa Kot, Wójt Gminy Jastków od 9 grudnia 2014 r. <sup>1</sup><br>(dowód: akta kontroli str. 3-4)                                                     |

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia<sup>2</sup> pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości realizację przez Gminę zadań w zakresie usuwania drzew i krzewów oraz zagospodarowania pozyskanego drewna w latach 2015-2018 (do dnia zakończenia kontroli).

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

Formułując ocenę pozytywną NIK uwzględniła w szczególności:

- zgodne z przepisami wydawanie zezwoleń i przyjmowanie zgłoszeń dotyczących usuwania drzew i krzewów, pomimo wystąpienia sporadycznych przypadków nieokreślenia w wydanych zezwoleniach nazw gatunków drzew przewidzianych do usunięcia oraz kontrolowanie realizacji warunków wynikających z prowadzonych postępowań,
- podejmowanie właściwych działań w przypadku podejrzenia nielegalnego usunięcia drzew i krzewów oraz podejrzenia ich uszkodzenia lub zniszczenia,
- prawidłowe sporządzanie i składanie do właściwych organów wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych (z nielicznymi wyjątkami), a także wywiązywanie się z obowiązków zawartych w zezwoleniach.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- braku wyceny pozyskanego drewna w latach 2015-2017 oraz nieujmowania wartości z tego tytułu w księgach rachunkowych,
- znacznych opóźnień we wprowadzaniu informacji o wnioskach i zezwoleniach dotyczących usunięcia drzew i krzewów do publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie,
- niewzywania wnioskodawców do usunięcia w złożonych wnioskach braków polegających na nieokreśleniu nazw gatunków drzew przewidzianych do usunięcia oraz przypadków nieokreślenia w wydanych zezwoleniach nazw gatunków drzew przeznaczonych do usunięcia,

<sup>1</sup> Dalej: Wójt.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli (dalej: NIK) stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

- braku udokumentowania monitoringu przestrzegania, określonego w zezwoleniach, terminu usunięcia drzew i krzewów z terenów innych niż tereny nieruchomości gminnych,
- nieposiadania procedur dotyczących kontrolowania spełnienia wymogu uzyskania pozwolenia na budowę/rozbiórkę przed usunięciem drzew/krzewów oraz identyfikowania zmiany sposobu użytkowania terenu, z którego osoby fizyczne usunęły drzewa i krzewy.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

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

Opis stanu faktycznego

**1.1.** W regulaminie organizacyjnym UG określono, że do zadań Referatu Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Obsługi Ludności (dalej: ROŚ lub Referat) należy m.in. wydawanie decyzji na usuwanie drzew i krzewów z terenu nieruchomości innych niż gminne oraz ustalanie i pobieranie opłat z tego tytułu.

W okresie objętym kontrolą prowadzeniem ww. spraw zajmował się jeden pracownik<sup>3</sup>, posiadający wykształcenie wyższe o kierunku ochrona środowiska, w którego zakresie czynności uwzględniono ww. zadanie ROŚ. Ww. pracownik Referatu uczestniczył w czterech szkoleniach dotyczących obszaru objętego kontrolą.

Regulamin organizacyjny Urzędu, jak również zakres czynności pracownika Referatu nie uwzględniały zadań dotyczących usuwania drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych oraz zagospodarowania pozyskanego drewna. Wójt wyjaśniła, że zadania te były powierzane pracownikom w formie ustnej, jako polecenie służbowe. Wójt wyjaśniła również, że zapisy w regulaminie organizacyjnym UG oraz w zakresach czynności pracowników ROŚ obejmują przyjmowanie zgłoszeń, wydawanie decyzji na usuwanie drzew i krzewów oraz pobieranie opłat z tego tytułu. Pod tymi zagadnieniami zawarte są wszystkie czynności wynikające z ustawy o ochronie przyrody w zakresie terenów zielonych i zadrzewień. Pracownicy ROŚ wykonujący te zadania odpowiedzialni byli i są za całość gospodarki drzewostanem. W związku z wątpliwościami w tym temacie, zakresy obowiązków poszczególnych pracowników zostaną uszczegółowione o konkretne zapisy.

(dowód: akta kontroli str. 5-50, 77-78, 236)

Zakres czynności pracownika ROŚ odpowiedzialnego za gospodarkę drzewostanem został 24 lipca 2018 r. uzupełniony o realizację następujących zadań: prowadzenie gminnej ewidencji drewna pozyskanego z nieruchomości stanowiących własność Gminy Jastków; przekazywanie protokołów z pozyskania drewna z nieruchomości stanowiących własność Gminy Jastków do Skarbnika Gminy, w celu wprowadzenia go do ksiąg rachunkowych; uzyskiwanie zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów w odniesieniu do nieruchomości będących własnością Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 207-209)

<sup>3</sup> Od 2013 r. inspektor ds. rolnictwa i ochrony środowiska, którą podczas czasowej nieobecności w okresie od 1.10.2016 r. do 14.03.2018 r. zastępowała inna osoba - podinspektor ds. rolnictwa i ochrony środowiska. Zakresy czynności obu tych osób przewidywały wykonywanie tego samego obowiązku (wydawanie decyzji na usuwanie drzew i krzewów z terenu nieruchomości oraz ustalanie i pobieranie opłat z tego tytułu) dotyczącego obszaru objętego kontrolą. Pracownik ten uczestniczył w jednym szkoleniu z zakresu objętego kontrolą.

1.2. Ww. pracownicy Referatu nie posiadali uprawnień brakarskich i nie uczestniczyli w szkoleniach z tego zakresu. Wójt wyjaśniła, że tematyka szkoleń dla jednostek samorządu terytorialnego, dotyczących zezwoleń i usuwania drzew, nie zawierała elementów dotyczących konieczności posiadania przez pracowników takich uprawnień. Dostrzegając jednak taki problem, w Referacie Gospodarki Komunalnej i Przestrzennej UG został zatrudniony pracownik posiadający takie uprawnienia. Od 2018 r. została przeprowadzona wycena wartości usuniętego drewna z terenów należących do Gminy.

(dowód: akta kontroli, str. 44, 79-82)

1.3. W poszczególnych latach okresu objętego kontrolą wysokość środków finansowych poniesionych na realizację zadań dotyczących usuwania drzew i krzewów i zagospodarowania pozyskanego drewna wynosiła:

- w 2015 r. – 2,6 tys. zł, co stanowiło 86,7% planu po zmianach i planu pierwotnego (3,0 tys. zł),
- w 2016 r. – 11,8 tys. zł, co stanowiło 100% planu po zmianach oraz 118% planu pierwotnego (10 tys. zł),
- w 2017 r. – 29,6 tys. zł, co stanowiło 98,7% planu po zmianach i planu pierwotnego (30 tys. zł),
- w I półroczu 2018 r. – 8,2 tys. zł, co stanowiło 27,3% planu po zmianach i planu pierwotnego (30 tys. zł).

(dowód: akta kontroli, str. 76)

1.4. Gmina nie dokonywała identyfikacji ryzyka w kontrolowanym obszarze. Wójt wyjaśniła, że potencjalne ryzyko w tym zakresie jest weryfikowane w momencie złożenia wniosku do Urzędu przez mieszkańca. W związku z tym ryzyko związane np. z wydaniem decyzji na usuwanie drzew lub krzewów bez podstawy prawnej, czy nieprzeprowadzenie oględzin jest weryfikowane na początku procedury usuwania.

(dowód: akta kontroli, str. 81)

1.5. W okresie objętym kontrolą realizacja zadań dotyczących usuwania drzew i krzewów i zagospodarowania pozyskanego drewna nie była przedmiotem audytu wewnętrznego, a także kontroli przeprowadzonej przez Komisję Rady Gminy.

(dowód: akta kontroli, str. 51-75, 83-84)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na ogólny charakter zapisów regulaminu organizacyjnego Urzędu w zakresie zadań związanych z usuwaniem drzew i krzewów i zagospodarowaniem pozyskanego drewna oraz pominięcie wykonywanego zadania związanego z usuwaniem drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych. Zadania z tego zakresu wykonywał pracownik ROŚ na podstawie ustnych poleceń. Dopiero w trakcie kontroli NIK (24 lipca 2018 r.) ww. zadania zostały uwzględnione w zakresie czynności tego pracownika.

Ograniczanie się do wydawania pracownikom ustnych dyspozycji w istotnych obszarach ich działania, jakkolwiek dopuszczalne prawnie, może utrudniać sprawowanie przez Wójta skutecznego nadzoru nad pracownikami realizującymi zadania dotyczące usuwania drzew i krzewów. Należy mieć również na uwadze, że zgodnie z wydanymi przez Ministra Finansów „Standardami kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych”<sup>4</sup>, stanowiącymi wskazówki w zakresie funkcjonowania, tworzenia, oceny i doskonalenia systemów kontroli zarządczej – struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów

<sup>4</sup> Dz. Urz. MF z 2009 r. nr 15, poz. 84.

i zadań, a aktualny zakres wykonywanych obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia<sup>5</sup> pozytywnie działalność UG w badanym obszarze.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W poszczególnych latach objętych kontrolą dane z zakresu wydanych zezwoleń dotyczących usuwania drzew i krzewów (dalej: zezwolenia) z terenów innych niż tereny nieruchomości gminnych przedstawiały się następująco:

- w okresie objętym kontrolą liczba wniosków o wydanie zezwolenia, jaka wpłynęła do Wójta wyniosła 489 (wnioskami objętych było 3862 drzew oraz 627,35 m<sup>2</sup> krzewów), z tego: w 2015 r. wpłynęło 225 wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie 1780 drzew i 7,03 m<sup>2</sup> krzewów; w 2016 r. – 233 wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie 1777 drzew i 547 m<sup>2</sup> krzewów; w 2017 r. – 21 wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie 242 drzew i 6 m<sup>2</sup> krzewów; w 2018 r. – 10 wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie 63 drzew i 67,32 m<sup>2</sup> krzewów);
- liczba zezwoleń, wydanych przez Wójta na podstawie złożonych wniosków, w okresie objętym kontrolą wyniosła 453 (zezwoleńmi objęto 3383 drzewa oraz 576,35 m<sup>2</sup> krzewów), z tego: w 2015 r. – 215 zezwoleń na usunięcie 1545 drzew i 7,03 m<sup>2</sup> krzewów; w 2016 r. – 211 zezwoleń na usunięcie 1544 drzew i 496 m<sup>2</sup> krzewów; w 2017 r. – 17 zezwoleń na usunięcie 231 drzew i 6 m<sup>2</sup> krzewów; w 2018 r. – 10 zezwoleń na usunięcie 63 drzew i 67,32 m<sup>2</sup> krzewów;
- liczba usuniętych drzew (w szt.) i krzewów (w m<sup>2</sup>), dla których wymagane było uzyskanie zezwolenia wyniosła łącznie odpowiednio 3174 oraz 503,03 m<sup>2</sup>, z tego: w 2015 r. – 788 oraz 7,03 m<sup>2</sup>; w 2016 r. – 1400 oraz 390 m<sup>2</sup>; w 2017 r. – 917 oraz 106 m<sup>2</sup>; w 2018 r.<sup>6</sup> – 69;
- w 2015 r. spośród 225 wniosków, w 215 przypadkach wydano zezwolenia na usunięcie wszystkich wnioskowanych drzew/krzewów oraz trzy zezwolenia na usunięcie części z nich (w części odmowa); dwa wnioski pozostawiono bez rozpatrzenia; w dwóch przypadkach zawiadomiono wnioskodawców o przekazaniu sprawy do innego organu według właściwości; w jednym przypadku postępowanie umorzono; w jednym poinformowano wnioskodawcę o braku konieczności uzyskania zezwolenia; jeden wniosek został wycofany; w 2016 r. spośród 233 wniosków, w 211 przypadkach wydano zezwolenia na usunięcie wszystkich wnioskowanych drzew/krzewów oraz dwa zezwolenia na usunięcie części z nich (w części odmowa); trzy wnioski pozostawiono bez rozpatrzenia; w jednym przypadku zawiadomiono wnioskodawcę o przekazaniu sprawy do innego organu według właściwości; w 12 poinformowano wnioskodawców o braku konieczności uzyskania zezwolenia; cztery wnioski zostały wycofane; w 2017 r. spośród 21 wniosków, w 17 przypadkach wydano zezwolenia na usunięcie wszystkich wnioskowanych drzew/krzewów oraz dwa zezwolenia na usunięcie części z nich (w części odmowa); w dwóch przypadkach poinformowano wnioskodawcę o braku konieczności uzyskania

<sup>5</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową.

<sup>6</sup> Dane statystyczne odnoszące się do 2018 r. podawane są na dzień 15 maja.

zezwolenia; w 2018 r. na podstawie 10 wniosków wydano 10 zezwoleń na usunięcie wnioskowanych drzew/krzewów;

- liczba wydanych decyzji odmownych na część drzew przewidzianych w danym wniosku do usunięcia wyniosła siedem, z tego w 2015 r. trzy (obejmujące 123 drzewa), w 2016 r. dwie (40 drzew), w 2017 r. dwie (2 drzewa). W jednym przypadku wydano decyzję o umorzeniu postępowania dotyczącego wniosku Rejonu Dróg Wojewódzkich o akceptację zabiegów pielęgnacyjnych drzew rosnących w pasie drogowym. W uzasadnieniu decyzji podano, że zabiegi pielęgnacyjne drzew wskazane we wniosku nie wymagają zgody Wójta, jako organu przyrody, tym samym nie zachodzi potrzeba wydania decyzji administracyjnej w tym przedmiocie. Stwierdzono, że Wójt nie ma podstawy prawnej do wydania zezwolenia na przeprowadzenie zabiegów pielęgnacyjnych. W uzasadnieniu czterech wybranych losowo decyzji odmownych, wydanych na wniosek: osoby prywatnej, Zarządu Dróg Powiatowych, Stowarzyszenia Działkowców oraz Rejonu Dróg Wojewódzkich podano odpowiednio, że: drzewo (świerk) nie rośło na działce wnioskodawcy; drzewa (grab pospolity) nie kolidowały z przebudową drogi powiatowej oraz były w dobrym stanie zdrowotnym; drzewo (świerk kłujący), ze względu na walory przyrodnicze i możliwość wkomponowania w porządkowaną przestrzeń parkingową, nie zostało zakwalifikowane do wycinki; drzewa (lipy) stanowiły cenny starodrzew i są cenne zarówno pod względem przyrodniczym, jak i krajobrazowym;
- w ośmiu decyzjach naliczono opłaty za usunięcie drzew i krzewów, a ich łączna wartość w okresie objętym kontrolą wyniosła 683,6 tys. zł, z tego: w 2015 r. – 576,3 tys. zł (dwie decyzje); w 2016 r. – 41,5 tys. zł (jedna decyzja); w 2017 r. – 11,4 tys. zł (trzy decyzje); w 2018 r. – 54,4 tys. zł (dwie decyzje). Termin uiszczenia wszystkich ww. opłat odroczone, na okres trzech lat, w związku z nałożeniem w decyzjach obowiązku dokonania nasadzeń zastępczych;
- w 156 decyzjach Wójt Gminy nałożył na wnioskodawców obowiązek dokonania nasadzeń zastępczych (w ramach kompensacji przyrodniczej) 1166 drzew oraz krzewów na powierzchni 7,03 m<sup>2</sup>. Stosunek nasadzonych drzew (1166) do usuniętych (3174) wynosił 36,7%, a krzewów odpowiednio 1,4%;
- w 297 przypadkach w decyzjach nie naliczono opłaty i nie zobowiązano do wykonania nasadzeń zastępczych.

(dowód: akta kontroli, str. 108-109, 172-180)

## 2.2. Analiza dokumentacji 13 zezwoleń wydanych przez Wójta w okresie objętym kontrolą wykazała, że:

- wydano je zgodnie z właściwością rzeczową i miejscową. Stwierdzono m.in., że tereny nieruchomości objętych zezwoleniami nie były wpisane do rejestru zabytków, a także nie stanowiły własności Gminy,
- sześć zezwoleń wydano na podstawie kompletnych wniosków, tj. zawierających elementy, o których mowa w art. 83 ust. 4<sup>7</sup> oraz art. 83b<sup>8</sup> ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>9</sup> (dalej: uoop). W analizowanej próbie nie było przypadków pozostawienia wniosków bez rozpoznania. Nie było przypadków uzupełnienia wniosków w trakcie przeprowadzonych oględzin. Przeprowadzane przez pracowników UG oględziny nieruchomości objętych wnioskami nie wykazały występowania gatunków chronionych. Określone w zezwoleniach terminy na usunięcie drzew i krzewów oraz dokonanie nasadzeń umożliwiały wykonanie tych czynności odpowiednio w okresie od

<sup>7</sup> W brzmieniu obowiązującym do dnia 27 sierpnia 2015 r.

<sup>8</sup> W brzmieniu obowiązującym od dnia 28 sierpnia 2015 r.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 142, ze zm.

16 października do końca lutego (usunięcie) oraz poza okresem zimowym (nasadzenia),

- w jednym przypadku wnioskodawca został skutecznie wezwany do uzupełnienia wniosku o mapkę z lokalizacją drzew oraz oświadczenie o prawie dysponowania nieruchomością,
- w toku prowadzonych postępowań nie analizowano możliwości innych wariantów realizacji inwestycji. W badanej próbie było sześć podań osób fizycznych z lat 2015 - 2016, które wnioskowały o usunięcie drzew, bez związku z prowadzeniem działalności gospodarczej. W innych przypadkach o usunięcie drzew wnioskowały jednostki drogownictwa, w związku ze złym stanem zdrowotnym drzew lub kolizją z zaplanowaną inwestycją drogową,
- nie wystąpiły przypadki udzielenia zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów, pomimo braku takiego wymogu. W decyzji z dnia 28 grudnia 2017 r. Wójt Gminy poinformował wnioskodawcę (Zarząd Dróg Wojewódzkich w Lublinie), że na usunięcie czterech śliw nie potrzeba uzyskania zezwolenia, zgodnie z art. 83f ust. 1 pkt 5 uoop,
- cztery zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów z pasa drogowego wydano po uzgodnieniu z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Lublinie. W pozostałych przeanalizowanych przypadkach nie było takiego wymogu. Na terenie Gminy nie występują obszary objęte ochroną krajobrazową w granicach parku narodowego albo rezerwatu przyrody,
- wydanie zezwolenia poprzedzone było każdorazowo przeprowadzeniem przez upoważnionego pracownika Urzędu oględzin, udokumentowanych stosownymi protokołami. Protokoły z oględzin zawierały informacje potwierdzające dokonanie w ich trakcie weryfikacji danych zawartych we wnioskach o wydanie zezwolenia, a także informacje o niewystępowaniu w obrębie zadrzewień chronionych gatunków roślin, zwierząt lub grzybów. Do protokołu z oględzin nie załączano zdjęć dokumentujących wykonywanie tych czynności,
- zezwolenia wydane po 28 sierpnia 2015 r. (9 decyzji) zawierały elementy wymienione w art. 83d ust. 1-4 uoop, poza nieokreśleniem w jednym z zezwoleń nazw gatunków usuwanych drzew, co dotyczyło także trzech z czterech zezwoleń wydanych do 27 sierpnia 2015 r., na podstawie art. 84 ust. 3 uoop. Liczba drzew i powierzchnia krzewów przewidzianych do nasadzenia (180) w pięciu z analizowanych 13 decyzji nie była mniejsza niż liczba usuwanych (161). W ośmiu przypadkach wnioskodawcy nie zostali zobowiązani do wykonania nowych nasadzeń. Dotyczyło to w szczególności jednostek drogownictwa, których nie obligowano do dokonania nasadzeń, z uwagi na bezpieczeństwo ruchu drogowego,
- postępowania w sprawie wydania zezwoleń były prowadzone w terminach określonych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>10</sup> (dalej: k.p.a.),
- w 12 przypadkach nie naliczano opłaty za usunięcie drzew i krzewów, powołując się w szczególności na zły stan zdrowotny drzew i zagrożenie dla ludzi oraz mienia. W jednej sprawie naliczono prawidłowo opłatę za usunięcie dwóch jesionów wyniosłych w kwocie 2,2 tys. zł, na podstawie art. 85 uoop, z uwzględnieniem stawki opłaty określonej w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie wysokości stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów<sup>11</sup>. Za usunięcie drzew w jednym przypadku naliczono opłatę, której termin uiszczenia odroczone do 30 kwietnia 2022 r.,

<sup>10</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.

<sup>11</sup> Dz. U. poz. 1330.

- do dnia zakończenia kontroli dziewięciu wnioskodawców było zobowiązanych do usunięcia drzew/krzewów. Fakt wykonania tego obowiązku został udokumentowany w trzech przypadkach, w związku z oględzinami przeprowadzonymi w celu skontrolowania obowiązku dokonania nasadzeń wskazanych w decyzji. Nie stwierdzono przeprowadzania wyłącznie oględzin potwierdzających dokonanie wycinki drzew w sytuacji, gdy wnioskodawca nie był jednocześnie zobowiązany do dokonania nasadzeń,
- do dnia zakończenia kontroli trzech wnioskodawców było zobowiązanych do dokonania nasadzeń zastępczych i poinformowania UG o zrealizowaniu tego obowiązku. Z przeanalizowanej dokumentacji wynika, że wnioskodawcy ci poinformowali Urząd o dokonanych nasadzeniach w wyznaczonym terminie i miejscu, co potwierdziły oględziny, przeprowadzone przez UG,
- określany w zezwoleniach termin wycinki drzew umożliwiał dokonanie tej czynności poza okresem lęgowym. W decyzjach informowano, że w przypadku wystąpienia w obrębie drzew gniazd ptaków, ich usunięcie powinno być realizowane poza okresem lęgowym.

(dowód: akta kontroli, str. 181-190, 222)

**2.3.** Analiza dokumentacji czterech wybranych zezwoleń, w przypadku których nie nałożono opłaty za usunięcie drzew i krzewów, wykazała, że podstawą nienaliczenia opłaty w tych sprawach był bardzo zły stan zdrowotny drzew i stwarzane przez nie zagrożenie dla ludzi i mienia.

(dowód: akta kontroli, str. 106-107)

W 12 z 13 przeanalizowanych spraw, wnioskodawcy byli zwalniani z opłat na podstawie art. 86 ust. 1 pkt 2, 4, 5, 6, 7, 7a, 7b, 9, 10, 14 uoop. W szczególności, nie pobierano opłat za usunięcie drzew: na których usunięcie osoba fizyczna uzyskiwała zezwolenie na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej; które obumarły lub nie rokowały szansy na przeżycie z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości; które zagrażały bezpieczeństwu ruchu drogowego; w związku z przebudową dróg publicznych; które zagrażały bezpieczeństwu ludzi lub mienia w istniejących obiektach budowlanych.

(dowód: akta kontroli, str. 181-190)

**2.4.** Analiza dokumentacji dotyczącej 13 celowo wybranych zezwoleń Wójta Gminy na wycinkę drzew/krzewów wykazała, że informacje o nich wprowadzono w następujących terminach do publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie: cztery zezwolenia z 2015 r., wydane w okresie od 26 lutego do 22 lipca wprowadzono 5 stycznia 2016 r., cztery zezwolenia z 2016 r., wydane w okresie od 26 lutego do 28 grudnia (w tym trzy wydano do 25 sierpnia), zarejestrowano 9 stycznia 2017 r., cztery zezwolenia z 2017 r. (w tym jedno z lutego, a trzy z okresu listopad-grudzień) wprowadzono 8 stycznia 2018 r., natomiast zezwolenia wydanego 15 maja 2018 r. do dnia zakończenia kontroli NIK nie wprowadzono do rejestru.

(dowód: akta kontroli, str. 193-202, 214)

**2.5.** Gmina nie opracowała procedur z zakresu monitorowania realizacji przez wnioskodawców warunków wynikających z prowadzonych postępowań, w tym: wniesienia opłaty za usunięcie drzew i krzewów, przestrzegania określonego w zezwoleniu terminu usunięcia drzew i krzewów oraz przedłożenia informacji o dokonanych nasadzeniach zastępczych drzew i krzewów. Wójt wyjaśniła, że wszystkie czynności dotyczące przestrzegania określonego w decyzji lub zezwoleniu terminów usuwania drzew, czy wykonania nasadzeń zastępczych są wykonywane w toku pracy pracowników odpowiedzialnych za prowadzenie spraw

związanych z drzewostanami. Działania te są wystarczające do monitorowania wykonania przez wnioskodawców ww. obowiązków.

(dowód: akta kontroli, str. 79-82)

Wójt wyjaśniła, że Urząd posiada wiedzę w zakresie wywiązywania się wnioskodawców z obowiązków określonych w wydanych decyzjach (zezwoleniach), uzyskiwaną w trakcie licznych służbowych wyjazdów terenowych, kontaktów telefonicznych, wizyt tych osób w Urzędzie. Dopiero fakt niewywiązania się tych osób z obowiązków wynikających z zezwoleń, np. usunięcia drzew w wyznaczonym terminie byłby odnotowany w dokumentacji sprawy.

(dowód: akta kontroli, str. 236)

**2.6.** Gmina nie posiadała procedur z zakresu kontrolowania zachowania żywotności nasadzeń/przesadzeń. Wójt wyjaśniła, że zgodnie z ustawą kontrola nasadzeń zastępczych powinna się odbyć po trzech latach od upływu terminu wskazanego w zezwoleniu. Kontrola zezwoleń z 2015 r., których termin mija w 2018 r. odbędzie się w roku bieżącym. Analiza dokumentacji dotyczącej czterech zezwoleń wydanych w 2013 r., w przypadku których upłynęły już trzy lata od terminu wyznaczonego na realizację tego obowiązku, wykazała każdorazowe poinformowanie Urzędu przez wnioskodawców o dokonaniu nasadzeń zastępczych w wyznaczonym terminie oraz miejscu. W każdej z przeanalizowanych spraw wnioskodawca był zobowiązany do dokonania nasadzeń w terminie do 30 listopada 2014 r. Z informacji przekazanych do UG przez te osoby wynikało, że nasadzeń dokonano przed upływem tego terminu (od 11 czerwca 2013 r. do 19 listopada 2014 r.). Po otrzymaniu informacji o dokonanych nasadzeniach pracownik Referatu przeprowadzał oględziny, które we wszystkich czterech przypadkach potwierdziły wywiązanie się wnioskodawców z tego obowiązku. We wszystkich przypadkach oględziny przeprowadzono 30 listopada 2017 r., tj. w terminie od trzech lat do 4,5 roku od dokonania tej czynności. Liczba drzew przewidzianych do nasadzenia wynosiła sześć, a rzeczywiście nasadzonych – 69. W sprawach tych wnioskodawcy byli zwolnieni z opłaty za usunięcie drzew<sup>12</sup>.

(dowód: akta kontroli, str. 81-82, 190)

**2.7.** Gmina nie posiadała procedur dotyczących kontrolowania spełnienia wymogu uzyskania pozwolenia na budowę/rozbiórkę przed usunięciem drzew/krzewów.

(dowód: akta kontroli, str. 82)

**2.8.** Gmina nie podejmowała próby oszacowania liczby drzew i krzewów, które w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 16 czerwca 2017 r. zostały usunięte z nieruchomości stanowiących własność osób fizycznych, na cele niezwiązane z prowadzoną działalnością gospodarczą.

(dowód: akta kontroli, str. 82)

**2.9.** Do Wójta złożono: w 2017 r. – 84, w 2018 r. – 80 zgłoszeń zamiaru usunięcia drzew. Zgłoszenia te obejmowały 705 drzew, z tego: w 2017 r. – 396, w 2018 r. – 309. W dwóch przypadkach, dotyczących zgłoszenia w 2017 r. zamiaru usunięcia drzew, Wójt wniosła sprzeciw, w związku z nieuzupełnieniem przez jednego zgłaszającego braków w wyznaczonym terminie oraz obowiązkiem uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew przez drugiego ze zgłaszających. Wystąpił także jeden przypadek wycofania zgłoszenia (2018 r.).

(dowód: akta kontroli, str. 110-114)

---

<sup>12</sup> Na podstawie art. 86 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy o ochronie przyrody w brzmieniu obowiązującym do dnia 27 sierpnia 2015 r.

**2.10.** W przypadku każdego zgłoszenia przeprowadzono oględziny. Analiza dokumentacji dotyczącej dziesięciu, wybranych w sposób celowy, zgłoszeń (po pięć z 2017 r. i 2018 r.) wykazała, że oględziny zostały przeprowadzone w wymaganym prawem terminie przez upoważnionych pracowników UG oraz zostały właściwie udokumentowane. W protokołach z oględzin wskazywano każdorazowo liczbę, gatunki i wymiary drzew przewidzianych do usunięcia. W dwóch przypadkach do zgłoszeń wniesiono sprzeciw, natomiast w pozostałych ośmiu sprawach nie wystąpiły przesłanki wniesienia sprzeciwu, zgodnie z art. 83f ust. 14 i 15 uoop. Z protokołów oględzin prowadzonych po 17 grudnia 2017 r. nie wynika, że dokonywano oceny, czy drzewa spełniają kryteria uznania za pomnik przyrody, określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 4 grudnia 2017 r. w sprawie kryteriów uznawania tworów przyrody żywej i nieożywionej za pomniki przyrody<sup>13</sup>. Analiza wymiarów drzew objętych zgłoszeniami wykazała, że nie spełniały one kryteriów ilościowych określonych w ww. rozporządzeniu.

*Wójt wyjaśniła, że po otrzymaniu zgłoszenia lub wniosku o udzielenie zezwolenia na usunięcie drzew/krzewów, pracownicy Urzędu odpowiedzialni za sprawy związane z drzewostanem, w trakcie oględzin dokonują oceny, czy dane drzewo spełnia kryteria określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie kryteriów uznawania tworów przyrody żywej i nieożywionej za pomniki przyrody. W przypadku spełnienia wskazanych w rozporządzeniu kryteriów, taka informacja zostałaby uwzględniona w protokole oględzin.*

(dowód: akta kontroli, str. 115-124, 205)

**2.11.** Gmina nie posiadała procedur dotyczących identyfikowania zmiany sposobu użytkowania terenu, z którego osoby fizyczne usunęły drzewa i krzewy.

(dowód: akta kontroli, str. 82)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. W czterech zezwoleniach (trzech wydanych przed 28 sierpnia 2015 r. oraz jednego po tej dacie) na 13 poddanych analizie spraw, nie określono nazw gatunków drzew przeznaczonych do usunięcia. Naruszało to postanowienia art. 83d ust. 1 pkt 3 uoop, w brzmieniu obowiązującym od 28 sierpnia 2015 r., oraz art. 83 ust. 4 pkt 3 uoop, w brzmieniu obowiązującym do 27 sierpnia 2015 r. Osobą odpowiedzialną za wystąpienie ww. nieprawidłowości był pracownik ROŚ, wykonujący zadania z zakresu objętego kontrolą NIK.

Wójt wyjaśniła, że przyczyną wystąpienia nieprawidłowości było przeoczenie.

(dowód: akta kontroli, str. 181-192)

2. Informacje o zezwoleniach Wójta na usunięcie drzew wprowadzano do publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie dopiero na początku roku następnego po roku, w którym zezwolenia były wydawane, przez co ich opublikowanie następowało w okresie wynoszącym nawet do 10 miesięcy od daty ich wydania, co uniemożliwiało zainteresowanym dostęp do aktualnych informacji w tym zakresie. Od dnia 1 stycznia 2017 r. działanie takie było niezgodne z art. 21 ust. 4 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>14</sup>, zgodnie z którym dane te powinny być zamieszczane w publicznie dostępnych wykazach w terminie 14 dni od dnia wytworzenia dokumentów. Osobą odpowiedzialną za wystąpienie

<sup>13</sup> Dz. U. poz. 2300.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1405, ze zm.

ww. nieprawidłowości był pracownik ROŚ, wykonujący zadania z zakresu objętego kontrolą NIK.

Wójt wyjaśniła, że przyczyny opóźnień we wprowadzaniu informacji o wnioskach i zezwoleniach wynikały ze zmian personalnych w Urzędzie. Obecnie zakres obowiązków osoby, która powróciła do pracy po długiej nieobecności, został zmieniony i uzupełniony o zapisy związane z wprowadzaniem tych danych do publicznie dostępnych wykazów. Rejestr będzie uzupełniony za I półrocze i prowadzony na bieżąco przez ww. pracownika. Z ustaleń kontroli wynika, że zakres czynności ww. osoby został uzupełniony 24 lipca 2018 r. o „prowadzenie rejestru o wnioskach i zgłoszeniach dotyczących usuwania drzew i krzewów do publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie”.

(dowód: akta kontroli, str. 193-202, 206-209)

3. Urząd nie udokumentował prowadzonego monitoringu przestrzegania, określonego w zezwoleniach, terminu na usunięcie drzew i krzewów z terenów innych niż tereny nieruchomości gminnych. Udokumentowany monitoring w tym zakresie był prowadzony jedynie w sprawach, w których wnioskodawca był zobowiązany do dokonania nasadzeń zastępczych. Nie stwierdzono przeprowadzania oględzin potwierdzających dokonanie wyłącznie wycinki drzew w sytuacji, gdy wnioskodawca nie był jednocześnie zobowiązany do dokonania nasadzeń. Było to niezgodne z art. 83f ust. 20 uoop i art. 379 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>15</sup>, na podstawie których Wójt zobowiązany jest do sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, w tym dotyczących usuwania drzew i krzewów.

Wójt wyjaśniła, że pracownicy UG w toku codziennych obowiązków i licznych służbowych wyjazdów terenowych mają możliwość monitorowania wywiązywania się wnioskodawców z wykonania obowiązków określonych w zezwoleniach. Urząd posiada wiedzę dotyczącą wykonania obowiązków w 13 sprawach objętych badaniem.

Zgodnie z wyrażoną w art. 14 §1 k.p.a. zasadą pisemności postępowania, wszelkie czynności organu w postępowaniu, w tym również w postępowaniu wyjaśniającym dotyczącym przestrzegania określonego w zezwoleniach terminu na usunięcie drzew i krzewów, powinny być załatwiane w formie pisemnej.

(dowód: akta kontroli, str. 81, 181-190, 206)

4. W siedmiu z 13 przeanalizowanych spraw, Urząd nie wezwał wnioskodawców do złożenia wyjaśnień w trybie art. 50 ust. 1 k.p.a. lub do uzupełnienia, w trybie art. 64 § 2 k.p.a., braków we wnioskach, polegających na niepodaniu nazw gatunków drzew przewidzianych do usunięcia, co było niezgodne z art. 83 ust. 4 uoop (w brzmieniu obowiązującym do dnia 27 sierpnia 2015 r.) oraz art. 83b uoop (w brzmieniu obowiązującym od dnia 28 sierpnia 2015 r.).

Wójt wyjaśniła, że nie wzywano wnioskodawców do usunięcia braków w złożonych wnioskach, gdyż w toku postępowania, podczas wizji lokalnej w terenie, pracownicy weryfikowali informacje dot. gatunku drzewa.

(dowód: akta kontroli, str. 181-192)

5. Urząd nie wprowadził procedur umożliwiających monitorowanie spełnienia wymogu uzyskania pozwolenia na rozbiórkę lub pozwolenia na budowę przed usunięciem drzew i krzewów. Zgodnie z art. 83d ust. 5 uoop, jeżeli przyczyną usunięcia drzewa lub krzewu jest realizacja inwestycji wymagającej uzyskania pozwolenia na rozbiórkę lub pozwolenia na budowę, zezwolenie na usunięcie

<sup>15</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 799, ze zm. (dalej: ustawa Poś).

drzewa lub krzewu może zostać wykonane pod warunkiem uzyskania pozwolenia na rozbiórkę lub pozwolenia na budowę, które kolidują z drzewami lub krzewami, będącymi przedmiotem zezwolenia. Zaniechanie przez Urząd prowadzenia kontroli w powyższym zakresie stanowiło naruszenie art. 83f ust. 20 uoop, zgodnie z którym wójt sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie terenów zieleni i zadrzewień. Do kontroli stosuje się odpowiednio art. 379 i art. 380 ustawy Poś.

Wójt wyjaśniła, że pracownik Gminy na etapie przyjmowania wniosku o usunięcie drzew/krzewów weryfikuje wszystkie czynniki, które mogą mieć wpływ na wydanie decyzji. Z przeanalizowanych dokumentów nie wynikała konieczność posiadania przez wnioskodawców ww. pozwoleń.

(dowód: akta kontroli, str. 81-82)

6. W Urzędzie nie wprowadzono procedury umożliwiającej zidentyfikowanie zmiany sposobu wykorzystania terenu, z którego osoby fizyczne usunęły drzewa na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Zaniechanie przez organ monitorowania zmiany sposobu wykorzystania terenu, z którego osoby fizyczne usunęły drzewa na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej, uniemożliwia wywiązanie się przez Wójta Gminy, z wynikającego z art. 83f ust. 17 i 18 uoop (obowiązującego od dnia 17 czerwca 2017 r.) obowiązku nałożenia opłaty w przypadku dokonania zmiany sposobu wykorzystania terenu, co w ocenie NIK, było postępowaniem nierzetelnym.

Zdaniem NIK, opłata za usunięcie drzew w związku ze zmianą sposobu zagospodarowania nieruchomości powinna zostać naliczona bezpośrednio po złożeniu przez osobę fizyczną wniosku o wydanie pozwolenia na budowę, nie zaś dopiero po upływie pięciu lat od dnia dokonania oględzin, przeprowadzonych w związku z dokonaniem zgłoszenia zamiaru usunięcia drzew. W celu wypełnienia przedmiotowego obowiązku organ winien był wdrożyć stosowną procedurę bezpośrednio po wejściu w życie przepisów nakładających na organ obowiązek naliczania opłat w przedmiotowych przypadkach, tj. po dniu 17 czerwca 2017 r.

Wójt wyjaśniła, że wszystkie czynności Gminy dotyczące przestrzegania zmian w użytkowaniu są wykonywane w toku pracy pracowników odpowiedzialnych za prowadzenie spraw związanych z drzewostanami. Zmiana ustawy o ochronie przyrody wprowadziła przedmiotowy obowiązek w 2017 r., w związku z czym kontrola nieruchomości, dla których wydano zezwolenia na usuwanie drzew w tym zakresie zostanie przeprowadzona w bieżącym roku.

(dowód: akta kontroli, str. 82)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w trakcie oględzin, dokonywanych po otrzymaniu wniosku o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew/krzewów, nie dokumentowano tej czynności w postaci zdjęć, co może stanowić istotny element dowodowy w postępowaniu administracyjnym związanym z wydaniem zezwolenia na usunięcie drzew/krzewów.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

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

Opis stanu  
faktycznego

**3.1.** W latach objętych kontrolą do Urzędu wpłynęły dwa zawiadomienia o nielegalnej wycince drzew:

1. W dniu 22 maja 2015 r. Gmina otrzymała ze Starostwa Powiatowego w Lublinie, do rozpatrzenia według właściwości, pismo mieszkańca Gminy Jastków, informujące o usunięciu drzew bez wymaganego zezwolenia. W trakcie postępowania, w dniu 5 czerwca 2015 r., osobę, która zgłosiła sprawę wezwano do uzupełnienia braków, dotyczących błędnie wskazanego numeru działki. Ze względu na nieusunięcie braków w wyznaczonym terminie 7 dni, pismo pozostawiono bez rozpatrzenia. Pracownik UG bezskutecznie próbował połączyć się telefonicznie z osobą zgłaszającą sprawę.

2. W dniu 12 października 2016 r. do UG wpłynęło pismo podpisane przez dwóch mieszkańców Gminy Jastków zawiadamiające o wycinaniu drzew bez wymaganego zezwolenia na terenie wskazanej posesji. Właściciel wskazanej w piśmie nieruchomości został poinformowany pismem z dnia 23 listopada 2016 r. o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w przedmiotowej sprawie oraz o przeprowadzeniu w dniu 15 grudnia 2016 r. oględzin posesji. W trakcie oględzin stwierdzono pnie po ścięciu drzew, na które nie było obowiązku uzyskania zezwolenia, zgodnie z art. 83f ust. 1 pkt 3 lit. a uoop. Decyzją z 2 stycznia 2017 r. umorzono postępowanie w tej sprawie, o czym poinformowano osoby zgłaszające sprawę nielegalnego usuwania drzew.

(dowód: akta kontroli str. 125, 234)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

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

**4.1.** Sporządzanie i składanie wniosków do właściwych organów o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych należało do obowiązków jednego pracownika ROŚ, któremu powierzono wykonywanie tych zadań w formie ustnej, jako polecenie służbowe.

(dowód: akta kontroli str. 5-50, 77-78, 207-209, 236)

**4.2.** Na terenie Gminy nie realizowano inwestycji objętych decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, według postanowień ustawy z dnia 10 kwietnia

2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych<sup>16</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 126)

**4.3.** Starosta Lubelski w okresie objętym kontrolą nie wymierzał Gminie administracyjnych kar pieniężnych za nielegalne usunięcie, uszkodzenie lub zniszczenie drzew lub krzewów.

(dowód: akta kontroli str. 210)

**4.4.** Do Urzędu nie wpłynęły skargi dotyczące usuwania drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych.

(dowód: akta kontroli str. 127-137)

**4.5.** Analiza dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego dotyczącej pięciu, wybranych w sposób celowy, zadań inwestycyjnych wykazała, że ich realizacja nie wiązała się z koniecznością usunięcia drzew/krzewów.

(dowód: akta kontroli str. 156-171)

**4.6.** W okresie objętym kontrolą UG złożył 37 wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych, które obejmowały 258 drzew oraz krzewy z powierzchni 26,5 m<sup>2</sup>, z tego:

- w 2015 r. – 10 wniosków dotyczących 59 drzew,
- w 2016 r. – 14 wniosków, które obejmowały 131 drzew oraz krzewy z powierzchni 26,5 m<sup>2</sup>,
- w 2017 r. – 13 wniosków dotyczących 68 drzew.

Wnioski kierowano zgodnie z właściwością rzeczową do: Starosty Lubelskiego (33), Lubelskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Lublinie (3), Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Lublinie (1), który do załatwienia sprawy wyznaczył Wójta Gminy Konopnica.

(dowód: akta kontroli str. 211-213)

Gmina, na podstawie złożonych wniosków, uzyskała w okresie objętym kontrolą 36 decyzji zezwalających na usunięcie 225 drzew oraz krzewów z powierzchni 26,5 m<sup>2</sup>, z tego w roku: 2015 – dziewięć decyzji (44 drzew); 2016 – 14 (120 drzew oraz krzewy z powierzchni 26,5 m<sup>2</sup>); 2017 – dziewięć (38 drzew); 2018 r. – cztery (23 drzewa). W 28 przypadkach Gmina uzyskała zezwolenie na usunięcie wszystkich drzew objętych wnioskiem, natomiast w ośmiu sprawach właściwy organ zezwalał na usunięcie części drzew. Łącznie właściwe organy zezwoliły na usunięcie 225 drzew, a odmówiły zezwolenia na usunięcie 33 drzew.

Decyzją Lubelskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Lublinie z dnia 24 stycznia 2018 r., postępowanie w sprawie rozpatrzenia wniosku Gminy z 11 grudnia 2017 r. o wydanie zezwolenia na usunięcie trzech drzew zostało umorzone, na podstawie art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o ochronie przyrody<sup>17</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 211-213)

**4.7.** Analiza dokumentacji dotyczącej 13 celowo wybranych zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów, które Gmina uzyskała w okresie objętym kontrolą, wykazała, że:

- składane przez Gminę wnioski zawierały każdorazowo nazwy gatunków drzew oraz miejsce i przyczynę zamierzonego ich usunięcia,

---

<sup>16</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1474.

<sup>17</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 10.

- we wnioskach nie odnoszono się do kwestii sprawdzenia występowania gatunków chronionych na obszarze objętym planowaną wycinką; przeprowadzane każdorazowo oględziny przez przedstawicieli organu właściwego dla wydania zezwolenia nie wykazały występowania gatunków chronionych. W analizowanych sprawach do protokołu oględzin nie były załączane zdjęcia,
- Gmina nie była wzywana do uzupełnienia wniosku w trybie art. 64 § 2 k.p.a.,
- w siedmiu przypadkach właściwe organy nie naliczyły opłaty za usunięcie drzew i krzewów, natomiast w sześciu pozostałych przypadkach odroczone termin płatności, z których najwcześniejszy przypada na 30 października 2019 r.,
- Gmina usunęła drzewa i krzewy w terminach określonych w zezwoleniach, od 18 listopada do 28 lutego danego roku, poza tzw. „okresem lęgowym”,
- Gmina w 12 przypadkach wywiązała się z obowiązku dokonania nasadzeń zastępczych (wyłącznie drzew) w terminach określonych w zezwoleniach, informując o tym niezwłocznie właściwy organ. Przedstawione w informacjach terminy wykonania tego obowiązku były zgodne ze stanem faktycznym. Nasadzeń dokonywano w okresie pomiędzy 24 kwietnia a 30 października danego roku, poza okresem zimowym. W jednym przypadku nie upłynął jeszcze termin wykonania tego obowiązku (30 kwietnia 2019 r.). Nasadzenia były wykonywane przez pracowników Urzędu, zatrudnionych na stałe lub czasowo (pracownicy sezonowi zatrudniani są od marca do listopada),
- termin dokonania nasadzeń, ich miejsce oraz liczba nasadzonych drzew, a także ich gatunki/odmiany były zgodne z warunkami zezwoleń. W żadnej z przeanalizowanych spraw nie upłynęły jeszcze trzy lata od terminu dokonania nasadzeń.

(dowód: akta kontroli str. 138-146, 216-218)

Oględziny miejsc wykonania obowiązku nasadzeń zastępczych określonych w trzech wybranych zezwoleniach wykazały: zgodność danych dotyczących miejsca dokonania nasadzeń oraz liczby i gatunków drzew z warunkami zezwolenia; żywotność nasadzonych drzew; właściwe zabezpieczenie przed uszkodzeniem.

(dowód: akta kontroli str. 215)

**4.8.** Wartość nałożonych na Gminę w 12 decyzjach opłat za usunięcie drzew i krzewów wyniosła 1 241,8 tys. zł. Na dzień 15 maja 2018 r. ww. kwota zobowiązania nie uległa zmianie. W 25 przypadkach właściwy organ odstąpił od nałożenia opłaty, powołując się w poszczególnych sprawach na odpowiednie punkty (3, 4, 5, 6, 7a, 7b, 9, 10) art. 86 ust. 1 uoop.

Terminy uiszczenia wszystkich naliczonych Gminie opłat zostały odroczone, na okres trzech lat w związku z nałożeniem w decyzjach obowiązku dokonania nasadzeń zastępczych.

(dowód: akta kontroli str. 211-213)

**4.9.** W 31 zezwoleniach (86,1%) właściwe organy nałożyły na Gminę obowiązek dokonania nasadzeń zastępczych; wobec Gminy nie formułowano obowiązku przesadzenia drzew. Określona w decyzjach liczba drzew do nasadzenia wyniosła łącznie 236 i stanowiła 104,9% drzew usuniętych.

(dowód: akta kontroli str. 211-213)

**4.10.** W dziale 3 sprawozdań SG-01 wykazano następujące dane dotyczące terenów zieleni:

- za 2015 r.: ubytki drzew w ciągu roku - 324<sup>18</sup>; nasadzenia drzew w ciągu roku - 12,
- za 2016 r.: ubytki drzew w ciągu roku – 25; nasadzeń drzew nie wykazano,
- za 2017 r.: ubytki drzew w ciągu roku – 74; nasadzeń nie wykazano.

W ww. sprawozdaniach nie wykazano ubytków i nasadzeń dotyczących krzewów, pomimo że w 2016 r. usunięto z terenu zieleni (park, w którym usytuowany jest Urząd) krzewy z powierzchni 26,5 m<sup>2</sup>. Wójt wyjaśniła, że było to przeoczenie.

(dowód: akta kontroli str. 147-155, 236)

UG nie prowadził rejestru ubytków i nasadzeń drzew i krzewów na terenach zieleni. Wójt wyjaśniła, że nie jest prowadzony rejestr ubytków oraz nasadzeń drzew i krzewów na terenach zieleni, do której w Gminie zalicza się parki, cmentarze oraz zieleń uliczną. Informacje dotyczące liczby usuniętych drzew i krzewów należących do Gminy ustalono na podstawie analizy wydanych i otrzymanych zezwoleń. Na terenie Gminy nie ma terenów zielonych nienależących do Gminy.

Sprawozdania SG-01 za lata 2015-2017 przekazano odpowiednio: 22 lutego 2016 r., 23 lutego 2017 r., 16 lutego 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 205, 236)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość.

Analiza dokumentacji dotyczącej 13 celowo wybranych zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów, które Gmina uzyskała w okresie objętym kontrolą, wykazała, że w pięciu przypadkach we wniosku, na podstawie którego wydane zostało zezwolenie, nie określono zamierzonego terminu usunięcia drzew i krzewów. Naruszało to postanowienia art. 83 ust. 4 pkt 6 uoop (w brzmieniu obowiązującym do 27 sierpnia 2015 r.) oraz art. 83b ust. 1 pkt 7 uoop (w brzmieniu obowiązującym od 28 sierpnia 2015 r.). Osobą odpowiedzialną za wystąpienie ww. nieprawidłowości był pracownik ROŚ, wykonujący zadania z zakresu objętego kontrolą NIK.

Wójt wyjaśniła, że wystąpienie braków we wnioskach składanych do właściwych organów o usunięcie drzew wynikało z przeoczenia. Nie wpłynęło to jednak na wydawane decyzje dla Gminy, ponieważ organ wydający decyzję określał w nich termin usunięcia drzew oraz lokalizację nasadzeń (numer działki).

(dowód: akta kontroli str. 138-145, 205)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

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

5.1. W okresie objętym kontrolą realizację zadań w zakresie dokonywania wycinki drzew i krzewów na terenach nieruchomości gminnych Gmina powierzała wykonawcom zewnętrznym. Zawarto sześć umów (dwie w 2016 r., trzy w 2017 r., jedną w 2018 r.), a w jednym przypadku (2017 r.) podstawą prac było zlecenie. Umowy przewidywały m.in.:

- dokonanie odbioru końcowego wykonanych prac przez pracownika ROŚ,
- prawo odstąpienia Gminy od umowy, w razie wystąpienia istotnej okoliczności powodującej, że wykonanie umowy nie leży w interesie publicznym, czego nie można było przewidzieć w chwili jej zawarcia,

<sup>18</sup> W uwagach podano, że w okresie sprawozdawczym gmina miała w zarządzie drogę krajową nr 12 przekwalifikowaną na drogę gminną i była duża liczba drzew przeznaczonych do wycinki.

- zapłacenie przez wykonawcę kar umownych za opóźnienie w wykonaniu przedmiotu umowy oraz odstąpienie od umowy przez Gminę z przyczyn, za które wykonawca ponosi odpowiedzialność,
- oznakowanie przez wykonawcę miejsca wycinki pod względem bhp,
- właściwe zabezpieczenie robót i ich oznakowanie w czasie trwania prac w celu zabezpieczenia mienia na przyległym terenie oraz bezpieczeństwa zatrudnionych osób.

Wójt wyjaśniła, że w 2015 r. zadania z zakresu usuwania drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych wykonywały jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej, posiadające odpowiednie kwalifikacje w tym zakresie.

W umowach, zawartych w wyniku prowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, nie określano sposobu wyceny usługi wycinki drzew i krzewów.

Spośród siedmiu zawartych umów/zleceń:

- cztery nie zawierały zapisów dotyczących przejęcia drewna przez wykonawcę,
- dwie przewidywały przejęcie drewna przez wykonawcę, jednak bez oszacowania jego wartości,
- jedna umowa przewidywała zakup przez wykonawcę pozyskanego drewna od Gminy, na kwotę zgodną z wyceną sporządzoną przez Gminę, ujętą w wystawionej przez Gminę fakturze VAT, odrębnej od ww. umowy. Wartość usługi polegającej na wycince drzew określono na kwotę 8 208 zł, natomiast wartość pozyskanego drewna (osiem drzew) wyceniono na kwotę 431,39 zł. Wyceny wartości drewna dokonano w oparciu o cennik detaliczny na surowiec drzewny obowiązujący w Nadleśnictwie Świdnik<sup>19</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 79-81, 85-105, 205, 219-221)

**5.2.** Umowy na wycinkę drzew/krzewów przewidywały usunięcie łącznie 145 drzew oraz trzech skupin krzewów, a także dokonanie zabiegów pielęgnacyjnych wobec 89 drzew na wartość ogółem 48,3 tys. zł (2016 r. – 11,8 tys. zł; 2017 r. – 28,3 tys. zł, 2018 r. – 8,2 tys. zł. Ww. kwota zobowiązania została w całości uregulowana przez Gminę.

(dowód: akta kontroli str. 85-105)

**5.3.** W UG nie opracowano procedur wewnętrznych dotyczących sposobu postępowania z majątkiem Gminy w postaci pozyskanego w wyniku wycinki drewna. Pozyskane drewno nie było wyceniane w latach 2015-2017 i nie było ujmowane w księgach rachunkowych Urzędu w całym okresie objętym kontrolą. W 2018 r. pozyskane drewno zostało zakupione przez wykonawcę wycinki, zgodnie z umową zawartą 12 lutego 2018 r. Przed usunięciem drzew ich wartość została określona przez pracownika Urzędu, na podstawie cen, które były zawarte w cenniku detalicznym na sprzedaż drewna obowiązującym w Nadleśnictwie Świdnik. Wycena została dokonana przez zatrudnionego w 2018 r. pracownika posiadającego uprawnienia brakarskie. W okresie objętym kontrolą UG nie posiadał własnego cennika sprzedaży drewna. Wójt wyjaśniła, że nie dokonywano wyceny pozyskanego drewna, ponieważ stan zdrowotny wycinanych drzew był zły, występował posusz lub pęknięcia. Drewno nie było wysokiej jakości i wartości, w związku z czym było przekazywane do Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Jastkowie w postaci drewna opałowego, jako pomoc materialna dla osób najbardziej potrzebujących. Obecnie jest przygotowywane zarządzenie

<sup>19</sup> Wprowadzony zarządzeniem nr 3/2018 Nadleśniczego nadleśnictwa Świdnik z dnia 3 stycznia 2018 r.

w sprawie określenia zasad gospodarowania drewnem pozyskanym z nieruchomości będących własnością Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 84, 206, 219-221)

5.4. Wójt wyjaśniła, że obecnie nie ma możliwości obliczenia wartości drewna uzyskanego z wycinki w latach wcześniejszych.

(dowód: akta kontroli str. 223-224)

5.5. Drewno pozyskane w efekcie wycinki na terenie gminnym zostało zagospodarowane w następujący sposób<sup>20</sup>:

- 44 usunięte drzewa przekazano wykonawcom wykonującym odpłatnie usługę wycinki drzew, bez dokonania ich wyceny,
- osiem usuniętych drzew i drewno pozyskane w wyniku zabiegów pielęgnacyjnych wykonanych wobec 22 drzew sprzedano wykonawcy za kwotę 431,39 zł,
- 93 wycięte drzewa, trzy skupiny krzewów oraz drewno pozyskane w wyniku zabiegów pielęgnacyjnych zastosowanych wobec 67 drzew przekazano w formie darowizny do GOPS w Jastkowie, bez dokonania wyceny.

(dowód: akta kontroli str. 85-105, 225-233)

5.6. W księgach rachunkowych UG została ujęta jedna operacja dotycząca sprzedaży drewna w 2018 r. wykonawcy usługi usunięcia drzew z terenu nieruchomości gminnych. Kwota należna wykonawcy wynosiła 8 208 zł i została zaksięgowana: Wn 402 - Usługi obce, Ma 201 – Rozrachunki z dostawcami, natomiast kwota sprzedaży pozyskanego drewna została zaksięgowana: Wn 221 Należności z tytułu dochodów budżetowych, Ma 720 Przychody z tytułu dochodów budżetowych (kwota netto); Wn 221, Ma 225 podatek VAT należny.

(dowód: akta kontroli str. 219)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W Urzędzie nie szacowano ilości i wartości drewna pozyskanego w latach 2015-2017 oraz nie ewidencjonowano przychodów i rozchodów drewna w księgach rachunkowych. Stwierdzono również przypadki przekazania pozyskanego z wycinki drewna na własność podmiotów wykonujących usługę wycinki, bez dokonania jego wyceny.

Zdaniem NIK nieuwzględnienie w postępowaniach przetargowych oraz w zawieranych umowach wartości drewna pozyskiwanego w wyniku usunięcia drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych świadczy o niezachowaniu należytej staranności w zabezpieczaniu interesów Gminy. Ponadto, Wójt Gminy nie zagwarantował sobie w umowie podania przez wykonawcę ilości (masy), kategorii i wartości pozyskanego drewna. Takiej wiedzy Wójt nie posiadał zarówno na etapie przetargów, jak i na etapie zawierania umowy. Konsekwencją powyższego było nieujmowanie w ewidencji księgowej zdarzeń gospodarczych związanych z przychodami i rozchodami pozyskiwanego drewna. Było to niezgodne z art. 17 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>21</sup>, który stanowi, że należy prowadzić ewidencję zarówno księgową, jak i ilościową lub ilościowo – wartościową składników mienia ruchomego, do którego należy drewno pozyskiwane z wycinki drzew z terenów nieruchomości gminnych. Wszystkie zdarzenia związane z pozyskaniem drewna w wyniku wycinki drzew i jego dalszym zagospodarowaniem, a więc wszystkie zdarzenia dotyczące przychodów

<sup>20</sup> Dane za lata 2016-2018 (do dnia zakończenia kontroli).

<sup>21</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 395, ze zm. (dalej: ustawa o rachunkowości).

i rozchodów drewna powinny mieć odzwierciedlenie w ewidencji księgowej Gminy. Drewno pochodzące z wycinki drzew i krzewów z nieruchomości gminnych stanowi składnik majątkowy Gminy, tym samym wartość sprzedanego składnika majątkowego powinna stanowić dochód własny Gminy. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>22</sup>, źródłem dochodów własnych są dochody z majątku, do których należy zaliczyć również rozchód drewna, polegający na przekazaniu go w formie darowizny lub w celach użytkowych gminnej jednostce organizacyjnej. Naruszało to postanowienia art. 20 ust. 1 i art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którymi do prowadzonych rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i na bieżąco ksiąg rachunkowych należy wprowadzać każde zdarzenie, które nastąpiło w okresie sprawozdawczym. Księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty. Zgodnie z art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości, odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą ponosi Wójt Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 84, 206, 219-221)

#### Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

## IV. Uwagi i wnioski

#### Wnioski pokontrolne

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

- 1) Zawieranie w wydawanych zezwoleniach na usunięcie drzew lub krzewów, wszystkich elementów wymaganych art. 83d ust. 1 uoop.
- 2) Bieżące wprowadzanie informacji o zezwoleniach Wójta na usunięcie drzew do publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie.
- 3) Udokumentowane monitorowanie przestrzegania przez wnioskodawców określonego w zezwoleniach terminu usunięcia drzew i krzewów.
- 4) Określanie wartości drewna pozyskanego z usuwanych drzew i krzewów z nieruchomości Gminy oraz ujmowanie wartości tego składnika w księgach rachunkowych Gminy.
- 5) Wprowadzenie procedur monitorowania zmiany sposobu wykorzystania terenu, z którego osoby fizyczne usunęły drzewa na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej.
- 6) Wprowadzenie procedur monitorowania wywiązania się z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę/rozbiórkę przed usunięciem drzew.
- 7) Egzekwowanie od wnioskodawców kompletnych wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew/krzewów.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

#### Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

<sup>22</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 1453, ze zm. (dalej: ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego).

<sup>23</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm. (dalej: „ustawa o NIK”).

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

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

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

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

Lublin, dnia 20 sierpnia 2018 r.

Kontroler  
Marek Raczkowski  
Specjalista kontroli państwowej

Dyrektor  
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli  
w Lublinie  
Edward Lis

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*