



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA – 4101-28-05/2012
P/12/138

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/12/138 „Usuwanie drzew z terenu nieruchomości gminnych i zagospodarowanie pozyskanego drewna”.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie.
<i>Kontroler</i>	Stefan Padzik ,specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84281 z dnia 18 października 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Starostwo Powiatowe w Otwocku ul. Górna 13 05-400 Otwock, zwanego w dalszej treści „Starostwem”.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Bogumiła Więckowska , Starosta Powiatu Otwockiego. (dowód: akta kontroli str.3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie ¹ mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zakresie czynności sprawdzających realizację zezwoleń oraz wykonywanie kontroli zarządczej, natomiast negatywnie w zakresie wydawania zezwoleń na usunięcie drzew.
---------------------	---

Uzasadnienie oceny ogólnej	Powyższa ocena ogólna wynika z ocen częściowych obszarów objętych kontrolą. Formułując powyższą ocenę NIK uwzględniła w szczególności: naliczanie opłat za usunięcie drzew, dokonywanie oględzin w terenie w celu sprawdzenia danych zawartych we wniosku ze stanem faktycznym, podejmowanie postępowań dla ustalenia żywotności posadzonych drzew po upływie 3 lat.
---------------------------------------	--

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- wystąpieniu przypadków udzielania zezwoleń na usunięcie drzew pomimo, że złożone wnioski nie zawierały wszystkich elementów wymaganych przepisami oraz nie występowania do wnioskodawców o ich uzupełnienie,
- wystąpieniu przypadków nieokreślenia w decyzjach dotyczących udzielania zezwoleń na usunięcia drzew terminów posadzenia innych drzew,
- niedokumentowaniu czynności kontrolnych prawidłowości postępowania przy przygotowywaniu projektów decyzji o udzielenie zezwolenia na usunięcie drzew.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew.

Opis stanu faktycznego	W okresie 2010-2012 (do dnia rozpoczęcia niniejszej kontroli tj. 22.10.2012 r.) Starosta Otwocki wydał łącznie 75 zezwoleń na usunięcie 2 830 szt. drzew z terenu nieruchomości zajętych pod inwestycje i remonty dla 7 z 8 gmin wchodzących w skład powiatu otwockiego z tego:
-----------------------------------	---

- 15 zezwoleń (275 drzew gmina Otwock),
- 25 zezwoleń (1 530 drzew gmina Józefów),
- 8 zezwoleń (115 drzew gmina Karczew),
- 16 zezwoleń (709 drzew gmina Wiązowna),
- 7 zezwoleń (26 drzew gmina Celestynów),
- 1 zezwolenie (19 drzew gmina Kołbiel),
- 3 zezwolenia (156 drzew gmina Osieck).

(dowód: akta kontroli str. 8,9,10,11)

W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej 25 udzielonych zezwoleń tj. 33,3 % ogólnej liczby wydanych w tym zakresie decyzji (15 dla gminy Otwock i 10 obejmujących największą liczbę drzew, dla pozostałych gmin z terenu powiatu otwockiego) stwierdzono, że we wszystkich przypadkach nie załączono do wniosku tytułu prawnego władania nieruchomością; w jednym przypadku we wniosku o wydanie zezwolenia zawarte było oświadczenie gminy, że jest ona właścicielem nieruchomości. We wszystkich przypadkach podano nazwy gatunków przeznaczonych do usunięcia drzew oraz przeznaczenie terenu na którym rosły drzewa. W pięciu przypadkach nie podano we wniosku przyczyn

¹ Najwyższa Izba Kontroli 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

zamierzonego usunięcia drzew, a w 17 nie podano terminu usunięcia drzew. W pięciu przypadkach nie udokumentowano zgodności obszaru nieruchomości, z której zamierzono usunąć drzewa z obszarem nieruchomości przeznaczonym na inwestycję.

W 10 przypadkach w decyzjach nie określono terminu posadzenia innych drzew. Ponadto we wszystkich przypadkach nie udokumentowano zgodności terminu usunięcia drzew z harmonogramem inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 12,13,19-93)

Z analizowanej próby dokumentacji dotyczącej 25 udzielonych zezwoleń w 2 przypadkach gmina Otwock złożyła niekompletne wnioski – dotyczyło braku projektu nasadzeń. W obu przypadkach wezwano gminę do dostarczenia brakujących projektów, które zostały dostarczone w terminie 7 dni od daty wezwania.

(dowód: akta kontroli str. 14)

W odniesieniu do analizowanych 25 zezwoleń Starostwo w każdym z tych przypadków przeprowadzało oględziny w terenie w zakresie weryfikacji ilości i gatunków drzew. Dodatkowo przeprowadzano oględziny pod kątem występowania w obrębie zadrzewień, znajdujących się w pasie drogi publicznej, gatunków chronionych roślin, zwierząt i grzybów. W okresie objętym kontrolą dokonano 10 takich oględzin nie stwierdzając występowania gatunków chronionych, w związku z czym nie wzywano wnioskodawców do wystąpienia do właściwego miejscowo regionalnego dyrektora ochrony środowiska o wydanie zezwolenia, o którym mowa w art. 56 ust.2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody² na odstąpienie od zakazów zawartych w art. 51 ust.1 i 52 ust.1 tej ustawy.

(dowód: akta kontroli str.12)

We wszystkich 10 przypadkach zezwoleń dla gminy Otwock na usunięcie drzew w obrębie pasa drogowego dróg publicznych, wymagających uzgodnień z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska zgodnie z art. 83 ust. 2a ustawy o ochronie przyrody, Starostwo przekazało do uzgodnienia Regionalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska w Warszawie projekty przedmiotowych zezwoleń. W 4 z 10 przypadków Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie uzgodnił zezwolenia, w pozostałych 6 przypadkach nie wpłynęło stanowisko Dyrektora w terminie 30 dni od dnia otrzymania projektu zezwolenia.

(dowód: akta kontroli str. 15)

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki wydania zezwoleń na usunięcie drzew na obszarach objętych ochroną krajobrazową w granicach parku narodowego albo rezerwatu przyrody.

(dowód: akta kontroli str. 16)

Ustalone nieprawidłowości	W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegające na wystąpieniu przypadków udzielenia gminom zezwolenia na usunięcie drzew pomimo, że złożone przez nie wnioski nie zawierały wszystkich wymaganych elementów jak również nie występowały o ich uzupełnienie: - wszystkie 25 badane wnioski o udzielenie zezwolenia nie zawierały tytułu prawnego władania nieruchomością, co było niezgodne z art. 83 ust. 4 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody, - w 5 wnioskach nie podano przyczyn usunięcia, a w 17 zamierzonego terminu usunięcia drzew, co było niezgodne z art. 83 ust. 4 pkt 6 ustawy o ochronie przyrody,
------------------------------	--

² Dz. U. z 2009 r. Nr 151 poz. 1220 ze zm. zwanej dalej „ustawą o ochronie przyrody”

- w 10 zezwoleniach na usunięcie drzew nie określono terminów na posadzenie innych drzew, co było niezgodne z art. 84 ust.3 ustawy o ochronie przyrody.

**Ocena
częstkowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Wykonywanie czynności sprawdzających realizację wydanych zezwoleń na usunięcie drzew.

Opis stanu faktycznego W okresie objętym kontrolą w przypadku 36 zezwoleń ustalono opłaty za usunięcie 1 804 drzew w łącznej kwocie 7 377,1 tys. zł, odraczając termin uiszczenia opłaty na okres 3 lat zgodnie z art. 84 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody. W decyzjach tych zawarto również obowiązek dokonania nasadzeń zastępczych za usunięte drzewa. W odniesieniu do 39 zezwoleń odstąpiono od naliczenia opłaty w związku z realizacją inwestycji w obrębie pasa drogowego zgodnie z art. 86 ust. 1 pkt. 6 ustawy o ochronie przyrody.

(dowód: akta kontroli str.5,6,7,11)

W okresie objętym kontrolą nie było przypadków nałożenia na gminy kar za usuwanie drzew bez zezwolenia. W 10 spośród poddanych analizie 25 decyzji zezwalających na usunięcie drzew, wskazano numer konta bankowego urzędu gminy składającej wniosek do wniesienia opłaty za ich usunięcie.

(dowód: akta kontroli str.17)

W wyniku sprawdzenia 10 zezwoleń udzielonych gminom w latach 2006-2008 na usunięcie największej liczby drzew (w przypadku których w okresie objętym kontrolą upłynął termin 3 lat od wskazanej daty dokonania nasadzeń zastępczych), stwierdzono że Starostwo dokonywało we wszystkich przypadkach kontroli tych nasadzeń. Kontrole te wykazały żywotność nasadzeń, co skutkowało wydawaniem decyzji umarzających postępowanie w sprawie naliczonych opłat.

(dowód: akta kontroli str.18)

**Ustalone
nieprawidłowości**

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

**Ocena
częstkowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

Rozpatrywanie skarg i wniosków w zakresie spraw objętych kontrolą.

Opis stanu faktycznego W sprawie przyjmowania i rozpatrywania napływających do Starostwa skarg i wniosków w Starostwie Powiatowym w Otwocku obowiązywała do dnia 25 sierpnia 2012 r. procedura systemowa załatwiania skarg i wniosków w ramach Systemu Zarządzania Jakością ISO 9002. Od tego dnia przestała obowiązywać umowa z Polskim Centrum Badań i Certyfikacji S.A. na certyfikację Systemu Zarządzania Jakością ISO 9002.

(dowód: akta kontroli str.96-99)

Według tej procedury w Wydziale Organizacyjnym i Spraw Społecznych prowadzono roczne rejestry skarg i wniosków (w okresie 2010-2012). W poszczególnych latach wymienionego okresu wpłynęło: w 2010 r. – 16 skarg, w 2011 r. – 18 , a w 2012 r. – 24 skargi. Wśród nich nie było skarg dotyczących usuwania drzew i krzewów z terenów gmin wchodzących w skład powiatu otwockiego.

(dowód: akta kontroli str.100-113)

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

Funkcjonowanie audytu wewnętrznego i kontroli wewnętrznej w zakresie spraw objętych kontrolą.

Opis stanu faktycznego W strukturze Starostwa wyodrębniono z dniem 1 stycznia 2012 r. komórkę organizacyjną (Samodzielne Biuro Audytu i Kontroli) zajmującą się kontrolą wewnętrzną i audytem wewnętrznym, gdyż stosownie do art. 274 ust.3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ kwota wydatków i rozchodów przekroczyła w tych latach 40 000 tys. zł. Do dnia 31 grudnia 2011 r. istniały oddzielne i niezależne od siebie stanowiska: audytora wewnętrznego i stanowisko ds. kontroli.

(dowód: akta kontroli str.114-120)

W okresie objętym kontrolą nie dokonywano i nie zakładano w planach tej komórki jak również stanowisk kontroli i audytu (przed 2012 r.) zadań dotyczących usuwania drzew z terenu gmin powiatu otwockiego.

(dowód: akta kontroli str.121- 177)

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

Funkcjonowanie kontroli zarządczej w zakresie spraw objętych kontrolą.

Opis stanu faktycznego W Wydziale Ochrony Środowiska, którego dyrektor wydawał z upoważnienia Starosty zezwolenia na usunięcie drzew brak było dokumentacji dokonywania kontroli zarządczej przez uprawnione organy lub osoby zadań z zakresu wydawania takich zezwoleń.

(dowód: akta kontroli str.17)

Według stanu na 7 listopada 2012 r. w Wydziale tym były procedury wewnętrzne regulujące sposób postępowania w sprawach dotyczących wydawania zezwoleń na usuwanie drzew. Jednakże w dniu 25 sierpnia 2012 r. Starostwo wypowiedziało umowę z firmą certyfikującą system Zarządzania Jakością ISO 9001, w ramach którego obowiązywała procedura wydawania decyzji na usunięcie drzew zgodnie z kartą informacyjną Nr SPO.SRL i OŚ.10. Według wyjaśnień Dyrektora Wydziału Ochrony Środowiska: „Procedura określona w karcie informacyjnej nie uległa zmianie w związku z czym te wytyczne są nadal stosowane”

(dowód: akta kontroli str.17,99,192-194)

³ Dz. U. Nr 157 poz. 1240 ze zm.

Ustalone
nieprawidłowości W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niedokumentowaniu kontroli zarządczej z zakresu wydawania zezwoleń na usuwanie drzew.

**Ocena
częstkowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości 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 Kontroli⁴, wnosi o:

1. Wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew na podstawie wniosków zawierających wszystkie elementy określone w art. 83 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody.
2. Określanie stosownie do postanowień art. 84 ust.3 ustawy o ochronie przyrody w wydanych zezwoleniach terminów posadzenia drzew.
3. Dokumentowanie wykonywania kontroli zarządczej w zakresie wydawania zezwoleń na usuwanie drzew.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

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

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.

⁴ Dz. .U. z 2012 r., poz.82

Warszawa, dnia 26 listopada 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontroler
Stefan Padzik
Specjalista k.p

Wicedyrektor
Andrzej Panasiuk

.....
podpis

.....
podpis