



70+PS
01.02.2013

7

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

PS
28.01.2013

LLO - 4101-17-01/2012
P/12/138

W P Ł Y N E Ł O
Starostwo Powiatowe

2013 - 01 - 28

liczba dz. 253
podpis [signature]

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/12/138 – Usuwanie drzew z terenu nieruchomości gminnych i zagospodarowanie pozyskanego drewna, w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 30 września 2012 r.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi

Kontrolerzy

1. Jan Dółka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83956 z dnia 3 października 2012 r.,
2. Jan Pawlak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83997 z dnia 20 listopada 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-4)

Jednostka
kontrolowana

Starostwo Powiatowe w Radomsku, ul. Leszka Czarnego 22
(kod 97-500 Radomsko), Regon 590648445, zwane dalej „Starostwem”.

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Robert Zakrzewski, Starosta Radomszczański, zwany dalej „Starostą”.

(dowód: akta kontroli str. 7-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzenia nieprawidłowości, działalność Starostwa w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Na powyższą ocenę wpływ miało nierzetelne wszczynanie, prowadzenie i dokumentowanie postępowań dotyczących wydania zgody na usunięcie drzew lub krzewów, nieterminowe załatwianie prowadzonych postępowań, niesprawdzanie żywotności drzew przesadzonych lub posadzonych w wyniku realizacji wydanych decyzji, niewprowadzenie instrumentów kontroli zarządczej (procedur, zasad) w zakresie zagadnień objętych kontrolą.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew.

Opis stanu
faktycznego

1.1. W latach 2010 - 2012 (do 30 września) Starosta Radomszczański wydał gminom z terenu Powiatu Radomszczańskiego łącznie 290 zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów (101 decyzji w 2010 r., 119 w 2011 r., 70 w okresie trzech kwartałów 2012 r.).

Wydane decyzje objęły usunięcie łącznie 2.618 drzew (991 - w 2010 r., 1.050 - w 2011 r., 577 - w okresie 3 kwartałów 2012 r.).

[dowód: akta kontroli str. 5, 10-29, 67, 88]

W ogólnej liczbie wydanych decyzji zezwalających na usunięcie drzew, 41% (119 szt.) dotyczyło drzew z terenów stanowiących własność Gminy Miejskiej Radomsko, a 37,6% (109 szt.) drzew z terenów stanowiących własność pozostałych gmin z terenu Powiatu.

W przypadku dwóch spośród czternastu gmin (Kobiele Wielkie i Lgota Wielka) zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów w badanym okresie nie były wydawane – gminy te nie zwracały się z wnioskami o stosowną zgodę.

Jak ustalono w toku niniejszej kontroli, na podstawie danych opublikowanych w biuletynie informacji publicznej na portalach gmin Kobiele Wielkie i Lgota Wielka oraz informacji uzyskanych od wójtów tych gmin, w badanym okresie bez zezwolenia Starosty Radomszczańskiego usunięto 11 drzew na terenie gminy Lgota Wielka (10 szt. w 2010 r., 1 szt. w 2011 r.) oraz 17 drzew na terenie gminy Kobiele Wielkie (2 szt. w 2010 r., 8 szt. w 2011 r., 7 szt. w okresie 3 kwartałów 2012 r.).

[dowód: akta kontroli str. 49-56]

W toku niniejszej kontroli Starosta Radomszczański poinformowany o powyższych przypadkach usunięcia drzew bez wymaganej zgody właściwego organu, polecił przeprowadzenie czynności wyjaśniających legalność dokonanej wycinki drzew.

[dowód: akta kontroli str. 125-126]

W dniu 11 grudnia 2012 r. Starosta przyjął wyjaśnienie złożone przez Wójta Gminy Kobiele Wielkie o posiadaniu pozwoleń na usunięcie w latach 2010-2012 łącznie 17 drzew z terenu zabytkowego parku w Kobielach Wielkich, wydanych decyzjami Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.

[dowód: akta kontroli str. 127-133]

Decyzją z dnia 27 grudnia 2012 r. Starosta wymierzył Gminie Lgota Wielka administracyjną karę pieniężną w wysokości 159.016,70 zł za wycięcie drzew bez wymaganego zezwolenia.

[dowód: akta kontroli str. 134-135]

1.2. Analiza wszystkich 119 zezwoleń wydanych w badanym okresie Prezydentowi Miasta Radomska wykazała, że w 47,1% decyzji ich wydanie dokonane zostało po upływie miesiąca od daty wpływu wniosku o wydanie zgody na usunięcie drzew lub krzewów.

Ustawowy termin niezachowany został w przypadku:

- 10 decyzji wydanych w 2010 r. (23,3%),
- 26 decyzji wydanych w 2011 r. (59,1%),
- 20 decyzji wydanych w okresie 3 kwartałów 2012 r. (62,5%).

Sprawy te nie były skomplikowane i wymagały jedynie przeprowadzenia wizji terenowej wnioskowanych drzew do usunięcia.

W przypadku 3 postępowań (2,5%) termin ich zakończenia wyniósł ponad dwa miesiące od daty wpływu wniosku do Starostwa. Dotyczyło to:

- decyzji nr 77/2010 z dnia 29 listopada 2010 r. (data wpływu wniosku 20 września 2010 r.),
- decyzji nr 7.2011 z dnia 5 kwietnia 2011 r. (data wpływu wniosku 26 stycznia 2011 r.),
- decyzji nr 54.2011 z dnia 2 sierpnia 2011 r. (data wpływu wniosku 26 maja 2011 r.).

[dowód: akta kontroli str. 10-29, 84 pkt 4]

Zgodnie z art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹ („Kpa”), załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

Pomimo nie zakończenia postępowania w ustawowym terminie określonym w art. 35 Kpa, Starosta nie zawiadamiał strony o przyczynach zwłoki i nie wskazywał nowego terminu jej załatwienia, zgodnie z art. 36 Kpa,

[dowód: akta kontroli str. 85 pkt 4]

W badanym okresie wszystkie decyzje zezwalające na usuwanie drzew i krzewów z terenu nieruchomości będących własnością gmin, jako organ wydał Starosta Radomszczański (z up. Starosty – Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa).

[dowód: akta kontroli str. 36]

Wg wyjaśnienia Starosty powodem przekroczeń obowiązującego terminu była ograniczona dostępność do samochodu służbowego niezbędnego do dokonania obowiązkowych oględzin, niemożność dotrzymania wcześniej ustalonego terminu oględzin, złe warunki atmosferyczne oraz odległy termin planowanego usunięcia drzew przez wnioskodawcę.

[dowód: akta kontroli str. 65 pkt 2]

Część zezwoleń na usunięcie drzew wydanych zostało przed zarejestrowaniem wpływu wniosku w tej sprawie lub przed dokonaniem wizji terenowej.

Dotyczyło to:

- decyzji nr 19/2010 z dnia 8 marca 2010 r. na usunięcie 2 drzew w pasie drogowym – wniosek w tej sprawie wpłynął w dniu 17 marca 2010 r., wizja terenowa dokonana została w dniu 3 marca 2010 r.,
- decyzji nr 24/2010 z dnia 19 kwietnia 2010 r. na usunięcie 2 drzew na terenie szkoły – wniosek w tej sprawie wpłynął dnia 8 kwietnia 2010 r., wizja terenowa dokonana została w dniu 14 maja 2010 r.,
- decyzji nr 57/2010 z dnia 19 lipca 2010 r. na usunięcie 3 drzew rosnących w pasie drogowym – wniosek w tej sprawie wpłynął w dniu 19 lipca 2010 r., wizja terenowa dokonana została w dniu 15 lipca 2010 r.,
- decyzji nr 134.2011 z dnia 20 stycznia 2012 r. na usunięcie 17 drzew na terenie szkoły – wniosek w tej sprawie wpłynął dnia 30 grudnia 2011 r., wizja terenowa dokonana została 18 lutego 2012 r.

[dowód: akta kontroli str. 10-29, 30-48]

Zgodnie z art. 83 ust. 2c ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody² organ właściwy do wydania zezwolenia przed jego wydaniem dokonuje oględzin w zakresie występowania w obrębie zadrzewień gatunków chronionych.

¹ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

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

Wg wyjaśnienia Starosty błędy w dacie wydania decyzji wynikały z braku uaktualnienia faktycznej daty na wystawionej decyzji.

Dokonanie wizji terenowej planowanych do usunięcia drzew po terminie wydania decyzji spowodowane było pomyłkami w datowaniu protokołów z dokonanych oględzin.

[dowód: akta kontroli str. 66 pkt 5 i 6]

1.3. Łącznie 31 spośród zbadanych 119 wniosków (26,1%) złożonych przez Prezydenta Radomska w sprawie wydania zgody na usunięcie drzew lub krzewów nie była zarejestrowana w kolejności ich wpływu do Starostwa (12 w 2010 r., 14 w 2011 r., 5 w okresie 3 kwartałów 2012 r.).

Przykładowo:

- wniosek z dnia 21 kwietnia 2010 r. zarejestrowany został pod numerem 6133.36.2010, a wniosek z dnia 10 maja 2010 r. pod numerem 6133.28.2010,
- wniosek z dnia 30 sierpnia 2011 r. zarejestrowany został pod numerem 6131.97.2011, a wniosek z dnia 14 września 2011 r. pod numerem 6131.93.2011,
- wniosek z dnia 12 lipca 2012 r. zarejestrowany został pod numerem 6131.64.2012, a wniosek z dnia 9 sierpnia 2012 r. pod numerem 6131.61.2012.

[dowód: akta kontroli str. 10-29]

Zgodnie z § 2 pkt 8 i 10 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych³, oraz § 23 ust. 1 i § 63 ust. 3 Instrukcji Kancelaryjnej, stanowiącej załącznik nr 1 do tego rozporządzenia, wnioski i akta spraw winny być prowadzone w porządku chronologicznym.

Wg wyjaśnienia Naczelnika Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa, zdarzało się że gminy prosiły o szybsze rozpatrzenie konkretnego wniosku, lub wyjazd służbowy był akurat do gminy, która później złożyła wniosek o uzyskanie zgody na usunięcie drzew. Powodowało to, że chronologia wydanych decyzji była różna od chronologii wpływu wniosku, a numery nadane przez wydział nie były numerami oznaczającymi datę wpływu wniosku. Były to numery nadawane w kolejności rozpatrywania wniosków.

[dowód: akta kontroli str. 118 pkt 1]

1.4. We wrześniu 2010 r. Starosta Radomszczański wydał Prezydentowi Radomska dwa zezwolenia na usunięcie łącznie 3 szt. drzew określonych jako „gatunek topola”, rosnących w pasie drogowym (decyzje nr 63 i 67/2010), bez uzgodnienia z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Łodzi („RDOŚ”).

[dowód: akta kontroli str. 107-110]

Obowiązek uzgadniania usuwania drzew z pasów drogowych z RDOŚ, z wyłączeniem obcych gatunków topoli, wynika z art. 83 ust. 2a ustawy o ochronie przyrody, a także przepisów art. 5 pkt 4 lit. b) ustawy z dnia 21 maja 2010 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale

³ Dz. U. Nr 14, poz. 67 ze zm.

społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw⁴. Przepisy te obowiązują od dnia 20 lipca 2010 r.

Wg wyjaśnienia Starosty uzgodnienie z RDOŚ dotyczyło rodzimych gatunków topoli. W przedmiotowym przypadku Starostwo miało do czynienia z gatunkami obcymi, które nie podlegały obowiązkowi uzgodnienia.

[dowód: akta kontroli str. 66 pkt 4]

Dokumentacja prowadzonych postępowań, zakończonych wydaniem ww. decyzji zezwalających na usunięcie drzew (nr 63 i 67/2010), nie wskazywała jakie gatunki topoli objęte były wydanymi decyzjami.

[dowód: akta kontroli str. 15, 107-110]

Wcześniej, w dniu 19 lipca 2010 r., Starosta wydał Prezydentowi Radomska zezwolenie na usunięcie 3 drzew rosnących w pasie drogowym (decyzja nr 57/2010). Decyzja wydana została na wniosek złożony w dniu 19 lipca 2010 r.

[dowód: akta kontroli str. 30-34]

Wg Starosty powyższe nieprawidłowości spowodowane były błędnym datowaniem wydanych decyzji.

[dowód: akta kontroli str. 66 pkt 5 i 6]

Od października 2010 r. wszystkie zezwolenia na usunięcie drzew w obrębie pasów drogowych, z wyłączeniem obcych gatunków topoli, wydawane były po uzgodnieniu z RDOŚ. W niektórych przypadkach RDOŚ przeprowadzał oględziny miejsc oraz ujętych we wniosku drzew planowanych do usunięcia, uzgadniając bądź odmawiając uzgodnienia przygotowanego projektu decyzji Starosty.

[dowód: akta kontroli str. 10-29, 68 pkt 4]

1.5. W badanym okresie nie stwierdzono przypadków wydania zezwoleń na usunięcie drzew na obszarach objętych ochroną krajobrazową w granicach parku narodowego albo rezerwatu przyrody.

[dowód: akta kontroli str. 10-29]

1.6. Wydane przez Starostę Radomszczańskiego decyzje zezwalające na usunięcie drzew i krzewów, w tym także z terenów przeznaczonych pod inwestycje, nie wskazywały miejsc dokonania nasadzeń zastępczych.

[dowód: akta kontroli str. 10-29]

Zgodnie z art. 83 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów może być uzależnione od przesadzenia drzew lub krzewów w miejsce wskazane przez wydającego zezwolenie albo zastąpienie ich innymi drzewami w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew.

Z powodu nie dysponowania terenem przeznaczonym pod nasadzenie drzew, nałożone decyzją nr 101/2010 z dnia 13 grudnia 2010 r., Prezydent Miasta Radomska zwrócił się do Starosty, pismem z dnia 28 października 2011 r., o przedłużenie terminu wykonania obowiązku posadzenia 160 szt. drzew w zamian za usunięcie z terenu budowy zbiornika retencyjnego.

⁴ Dz. U. Nr 119, poz. 804

Drzewa miały zostać posadzone częściowo w pasie drogowym projektowanej obwodnicy miasta (120 szt.) oraz zbiornika retencyjnego (40 szt.).

Zgoda na przesunięcie terminu dokonania nasadzeń - z dnia 30 czerwca 2012 r. na 30 czerwca 2013 r., wydana została decyzją Starosty z dnia 18 listopada 2011 r.

[dowód: akta kontroli str. 85 pkt 5]

Wg wyjaśnienia Starosty w sprawie przyczyn niewskazywania w wydanych decyzjach miejsc planowanego dokonania nasadzeń w zamian za usunięte drzewa lub krzewy, przed wydaniem decyzji, uzgadniane jest z posiadaczem nieruchomości, miejsce przesadzenia krzewów. W przypadku drzew nowe nasadzenia są kontrolowane pod kątem ilościowo-gatunkowym oraz siedliskowym, bez ingerencji w zagospodarowanie przestrzenne terenu posiadacza gruntu. W większości przypadków usunięcie drzew podyktowane było brakiem możliwości ich rozwoju w miejscu usunięcia.

[dowód: akta kontroli str. 66 pkt 8]

1.7. W badanym okresie nie było przypadków wzywania przez Starostwo gmin do uzupełnienia niekompletnego wniosku w sprawie wydania zgody na usunięcie drzew lub krzewów.

Analiza 119 wniosków złożonych przez Gminę Radomsko wykazała, że:

- w 109 przypadkach (91,6%) do wniosku nie załączono tytułu prawnego władania nieruchomością lub wypisu z ewidencji gruntów. Oświadczenie o posiadaniu przez gminę prawa własności lub współwłasności gruntów na których planowano wycinkę drzew zawarte zostało w treści 82 wniosków (68,9%),
- w 103 przypadkach (86,6%) we wniosku nie wskazano planowanego terminu usunięcia drzew.

W przedłożonych wnioskach brak było określenia przeznaczenia terenu, na którym rośnie drzewo, nazw gatunków drzew, podawano tylko ich nazwę rodzajową.

Zgodnie z art. 83 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody wnioski o wydanie zezwolenia powinny zawierać m.in.: nazwę gatunku drzewa lub krzewu, przeznaczenia terenu, na którym rośnie drzewo lub krzew, termin zamierzonego usunięcia drzewa lub krzewu.

Stosownie do postanowień art. 64 § 2 kpa, jeżeli podanie nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że nieusunięcie braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.

[dowód: akta kontroli str. 10-29, 85 pkt 6]

Wg wyjaśnienia Starosty przed wszczęciem postępowania w sprawie wydania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów, każdorazowo sprawdzany jest aktualny stan prawny działek w ewidencji gruntów w celu wyeliminowania ewentualnych nieścisłości. Żądanie wypisów z rejestru gruntów od posiadacza nieruchomości naraziłoby go na dodatkowe koszty.

[dowód: akta kontroli str. 66 pkt 7]

W dokumentacji prowadzonych postępowań nie było notatek z przeprowadzonych czynności, potwierdzających dokonanie sprawdzenia stanu prawnego działek objętych wydanymi zezwoleniami.

[dowód: akta kontroli str. 85 pkt 6]

Zgodnie z art. 67 § 1 Kpa organ administracji publicznej sporządza zwięzły protokół z każdej czynności postępowania, mającej istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, chyba że czynność została w inny sposób utrwalona na piśmie.

1.8. Kontrola 129 postępowań zakończonych wydaniem zgody na usunięcie drzew lub krzewów na terenie Powiatu Radomszczańskiego, potwierdziła wywiązanie się Starosty z obowiązku nałożonego art. 83 ust. 2c ustawy o ochronie przyrody, tj. dokonywania oględzin w zakresie występowania w obrębie zadrzewień gatunków chronionych.

Kontrole przeprowadzone zostały we wszystkich zbadanych postępowaniach. W toku oględzin weryfikowano ilość i gatunki drzew, sprawdzano, czy zadrzewienia były zasiedlone przez gatunki roślin, zwierząt lub grzybów chronionych.

Nie stwierdzono występowania gatunków chronionych i nie wzywano wnioskodawcy do wystąpienia do RDOŚ o wydanie zezwolenia na odstępstwo od danego zakazu.

Pomimo przeprowadzanej w toku oględzin weryfikacji gatunków drzew, w 49,6% protokołów i wydanych Prezydentowi Radomska decyzji wymienione zostały wyłącznie nazwy rodzajowe, bez podania nazw gatunków drzew przeznaczonych do usunięcia.

[dowód: akta kontroli str. 10-29]

Brak właściwego określenia gatunków drzew w projektach decyzji przesłanych do uzgodnienia z RDOŚ (m.in. pismami z dnia 2 sierpnia 2010 r., 14 września 2010 r., 4 lutego 2011 r.), był powodem wezwań do uzupełnienia projektów decyzji, i miał wpływ na terminowość załatwienia przez Starostwo tych spraw.

W jednym przypadku, postanowieniem z dnia 23 lutego 2012 r., RDOŚ odmówił uzgodnienia projektu decyzji Starosty w sprawie usunięcia 5 szt. topoli, rosnących w pasie drogowym.

Podstawą odmowy, było zaliczenie przez RDOŚ wnioskowanych drzew do gatunku topoli kanadyjskiej, co nie wymagało konieczności uzgodnienia usunięcia drzew należących do obcego gatunku topoli (art. 83 ust. 2a ustawy o ochronie przyrody).

[dowód: akta kontroli str. 68 pkt 2 i 3]

Wg wyjaśnienia Starosty, używanie nazw gatunków drzew, takich jak topola, klon, osika, było efektem automatycznego powielania nazw rodzajowych przedstawionych we wnioskach posiadaczy nieruchomości. Po wezwaniu przez RDOŚ do usunięcia braków powyższe błędy zostały skorygowane.

[dowód: akta kontroli str. 65 pkt 3]

Niewłaściwe nazwy gatunków drzew (topola, wierzba, czeremcha), używane były w decyzjach wydanych we wrześniu 2012 r.

[dowód: akta kontroli str. 29]

Ustalone
nieprawidłowości

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

- 1) Naruszanie art. 35 § 3 Kpa przy wydawaniu 59 spośród 119 decyzji na usunięcie drzew lub krzewów oraz niezawiadamianie stron prowadzonych postępowań o przyczynach zwłoki i niewskazywanie nowego terminu ich załatwienia (art. 36 Kpa),
- 2) Nierzetelne dokumentowanie prowadzonych postępowań i wydawanych rozstrzygnięć, niewzywanie wnioskodawców do uzupełnienia wniosków oraz nieprzestrzeganie postanowień Instrukcji Kancelaryjnej stanowiącej załącznik nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych⁵, w zakresie prowadzenia postępowań dotyczących usuwania drzew lub krzewów,
- 3) Naruszanie art. 83 ust. 4 pkt 3 ustawy o ochronie przyrody, w wyniku przyjmowania nierzetelnych wniosków i wydawania zezwoleń na usunięcie drzew, w których nie podano nazw gatunków drzew, a jedynie ich nazwy rodzajowe, co m.in. miało wpływ na terminowość prowadzonych postępowań. Brak właściwych nazw gatunków stwierdzono w przypadku 59 spośród 119 decyzji wydanych Prezydentowi Miasta Radomska (49,6%), w tym m.in. decyzji z dnia 24 czerwca 2011 r. ustalającej opłatę za usunięcie 8 kasztanowców w wysokości 201 tys. zł. Opłata naliczona została prawidłowo.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze (dotyczy pkt 1).

2. Wykonywanie czynności sprawdzających realizację wydanych zezwoleń na usunięcie drzew.

Opis stanu
faktycznego

2.1. W badanym okresie łącznie w 113, spośród skontrolowanych 119 decyzji wydanych Prezydentowi Radomska zezwalających na usunięcie drzew (95,0%), nie były ustalane opłaty za wycinkę drzew.

Opłaty nie były ustalane z powodu wystąpienia przesłanek zapisanych w art. 86 ust. 1 pkt 4, 5, 6 lub 9 u.o.p.

W 116 (97,5%) wydanych decyzjach nałożony został obowiązek dokonania nasadzeń zastępczych drzew w tych samych ilościach.

W 4 przypadkach, spośród 290 wydanych zezwoleń (1,4%), gminy zwolnione zostały z obowiązku dokonania nasadzeń w miejsce usuniętych drzew. Dotyczyło to usunięcia 120 drzew rosnących w pasie technologicznym pod napowietrzną linią energetyczną 15 kV, 70 drzew rosnących pod przyłączem energetycznym, 45 drzew rosnących na terenie związanym z utrzymaniem koryt cieków naturalnych oraz wykonaniem przepustu służącego kształtowaniu zasobów

⁵ Dz. U. Nr 14, poz. 67 ze zm.

wodnych oraz ochronie przeciwpowodziowej, 50 drzew rosnących na terenie zadrzewień, w związku z zabiegami pielęgnacyjnymi.

W związku z planowanymi przez Miasto Radomsko inwestycjami Starosta wydał w okresie objętym kontrolą łącznie 4 decyzje zezwalające Prezydentowi Radomska na usunięcie 195 drzew z terenów przeznaczonych pod inwestycje, uzależniając wydanie decyzji od zastąpienia usuniętych drzew innymi drzewami gatunku innego niż topola.

[dowód: akta kontroli str. 9-29]

Zgodnie z art. 84 ust. 1, 2 i 3 ustawy o ochronie przyrody, posiadacz nieruchomości ponosi opłaty za usunięcie drzew lub krzewów. Opłaty nalicza i pobiera organ właściwy do wydania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów. Opłaty za usunięcie drzew lub krzewów ustala się w wydanym zezwoleniu.

Wg wyjaśnienia Starosty naliczanie opłat za usunięcie drzew i krzewów, w sytuacji spełnienia warunków wymienionych w art. 86 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, byłoby działaniem czysto teoretycznym, niemającym wpływu na wykonanie decyzji.

[dowód: akta kontroli str. 65 pkt 1]

2.2. Spośród zbadanych 129 decyzji wydanych przez Starostę zezwalających na usunięcie wskazanych we wnioskach drzew i krzewów w 5 przypadkach ustalona została opłata za ich usunięcie, w łącznej wysokości 935,4 tys. zł.

Opłaty za usunięcie drzew naliczono zgodnie z zasadami i stawkami określonymi w Obwieszczeniach Ministra Środowiska z dnia 15 października 2010 r. i 13 października 2011 r. w sprawie stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów oraz stawek kar za zniszczenie zieleni na rok 2011⁶ oraz na rok 2012⁷.

W wydanych decyzjach nie wskazano konta bankowego do wpłat naliczonych opłat za wycinkę drzew.

Stosownie do postanowień art. 84 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody, naliczone opłaty za usunięcie drzew i krzewów odroczone zostały na okres 3 lat od dnia wydania zezwolenia.

Po upływie tego terminu podlegać one miały umorzeniu przez organ właściwy do naliczenia i pobierania opłat - w przypadku zastąpienia usuniętych roślin innymi, w liczbie nie mniejszej i o obwodach nie mniejszych niż 10 cm, pod warunkiem zachowania żywotności przez posadzone drzewa i krzewy przez okres 3 lat od dnia ich posadzenia.

[dowód: akta kontroli str. 19, 22, 23, 25, 27, 84]

Do czasu zakończenia niniejszej kontroli wyznaczone terminy odroczenia płatności za usunięcie drzew lub krzewów, bądź dokonanie nasadzeń, nie upłynęły.

[dowód: akta kontroli str. 9-29]

⁶ MP z 2010 r. Nr 76, poz. 954

⁷ MP z 2011 r. Nr 95, poz. 963

2.3. W badanym okresie nie odnotowano przypadków nałożenia przez Starostę Radomszczańskiego kary na gminę za usunięcie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia.

W systemie finansowo-księgowym Starostwa nie odnotowano żadnych wpływów finansowych z tego tytułu.

[dowód: akta kontroli str. 6, 84]

Wg informacji uzyskanej z Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Łodzi Delegatury w Piotrkowie Trybunalskim, w badanym okresie nie było przypadków usunięcia bez wymaganego zezwolenia drzew lub krzewów z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, a znajdującej się na terenie Powiatu Radomszczańskiego.

[dowód: akta kontroli str. 116]

2.4. Nasadzenia, wynikające ze zobowiązań nałożonych przez Starostę Radomszczańskiego w wydanych decyzjach, odbierane były przez komisję odbiorczą, w której skład wchodził przedstawiciel Starostwa – inspektor Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa - Magdalena Warcicka, odpowiedzialna za wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów w odniesieniu do nieruchomości będących własnością gminy.

M.in.:

- w dniu 15 czerwca 2011 r. przeprowadzono wizję w terenie i potwierdzono dokonanie przez Urząd Miasta Radomska nasadzeń 153 drzew, a tym samym realizację obowiązków nałożonych w 41 decyzjach wydanych w 2010 r.,
- w dniach 2-4 lipca 2012 r. przeprowadzono wizję w terenie i potwierdzono dokonanie przez Urząd Miasta Radomska nasadzeń 168 drzew, a tym samym realizację obowiązków nałożonych w 38 decyzjach wydanych w 2011 r.
- w dniu 19 listopada 2012 r. przeprowadzono wizję w terenie i potwierdzono dokonanie przez Urząd Miasta Radomska nasadzeń 49 drzew, a tym samym realizację obowiązków nałożonych w 3 decyzjach wydanych w 2011 r.

[dowód: akta kontroli str. 70-78, 119-120]

2.5. W Starostwie nie było dokumentów wskazujących na podejmowanie w badanym okresie postępowań sprawdzających, mających na celu ustalenie żywotności drzew przesadzonych lub posadzonych w wyniku realizacji wydanych przez Starostę Radomszczańskiego decyzji.

[dowód: akta kontroli str. 85 pkt 7, 86 pkt 3]

Obowiązek sprawdzenia żywotności drzew lub krzewów nałożony został w art. 84 ust. 5 i 5a oraz art. 88 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody.

Wg wyjaśnienia Starosty Radomszczańskiego żywotność posadzonych drzew była okresowo kontrolowana przy okazji objazdu dróg powiatowych w ramach zimowego i letniego utrzymania dróg. Obecnie podjęte zostaną działania zmierzające do zintensyfikowania działań w tym zakresie.

Ustalone
nieprawidłowości

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

- nieprowadzenie postępowań sprawdzających żywotność drzew przesadzonych lub posadzonych w wyniku realizacji wydanych decyzji.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność w badanym obszarze.

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

3.1. Rozpatrywanie skarg i wniosków w zakresie spraw objętych kontrolą.

W „Centralnym Rejestrze skarg i wniosków”, prowadzonym przez Kancelarię, zarejestrowanych było w badanym okresie ogółem 29 skarg (12 w 2010 r., 14 w 2011 r., 3 w okresie 3 kwartałów 2012 r.).

W 2 przypadkach zarejestrowane skargi związane były, w opinii skarżących, z nielegalnym usunięciem drzew i brakiem reakcji ze strony Starostwa:

- skarga z dnia 16 sierpnia 2010 r., złożona przez mieszkankę wsi Widawka, dotyczyła braku odpowiedzi na 2 pisma skierowane do Wydziału Zarządzania Drogami (złożonych na dziennik w dniu 8 i 25 czerwca 2010 r.) w sprawie zamierzonej wycinki drzew w sąsiedztwie terenu wpisanego do Rejestru Zabytków i pomnika przyrody.
- skarga z dnia 20 października 2010 r., złożona przez mieszkańca Kamieńska, dotyczyła niezgodnego z decyzją wyrębu drzew i braku zainteresowania Wydziału Ochrony Środowiska na przekazane zawiadomienie (z dnia 1 października 2010 r.) oraz odsyłania skarżącego do prokuratury.

Skarżącym udzielone zostały w wymaganym terminie odpowiedzi (odpowiednio w dniu 27 sierpnia i 27 października 2010 r.), z których wynikało, że:

- wycinka drzew w sąsiedztwie terenu wpisanego do Rejestru Zabytków i pomnika przyrody, prowadzona była zgodnie z pozwoleniem wydanym przez Urząd Gminy Kodrąb inwestorowi (Powiat Radomszczański), w związku z robotami drogowymi prowadzonymi w pasie drogi powiatowej 3922E. Teren pasa drogowego nie był wpisany do rejestru zabytków i zgodnie z pismem kierownika Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Łodzi, Delegatury w Piotrkowie Tryb. (z dnia 5 lipca 2010 r.), nie było podstaw prawnych do wydania decyzji w przedmiotowej sprawie na podstawie art. 83 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody.

[dowód: akta kontroli str. 57-59]

- wycinka 25 szt. na terenie projektowanego parkingu przed cmentarzem w Kamieńsku prowadzona była zgodnie z pozwoleniem na budowę (z dnia 11 marca 1999 r.) oraz pozwoleniem na usunięcie drzew wydanym przez Starostę w dniu 21 września 2010 r. (nr 71/2010). W trakcie realizacji inwestycji

dodatkowo wycięto 20 szt. brzoź, których wiek nie przekraczał 10 lat. Zostały one usunięte na podstawie art. 83 ust. 6 pkt 4 ustawy o ochronie przyrody, bez konieczności uzyskania zgody.

[dowód: akta kontroli str. 60-62]

W dokumentacji Wydziału Zarządzania Drogami, dotyczącej modernizacji drogi powiatowej 3922E, znajdowało się pismo kierownika WUOZ Delegatury w Piotrkowie Tryb., z dnia 23 czerwca 2010 r., informujące o dokonaniu oględzin terenu budowy drogi i parku objętego ochroną konserwatorską, w wyniku złożonej skargi przez mieszkańca Widawki.

Oględziny wykazały, że na skutek zaniedbania i braku pielęgnacji zostały zatarte granice objęte ochroną. Południowa granica parku, od strony realizowanej inwestycji, nie pokrywała się z linią ogrodzenia, która przesunięta została w głąb obszaru objętego ochroną konserwatorską.

Realizacja przebudowy drogi, obejmująca poszerzenie pasa drogowego i wykonanie rowu odwadniającego, mogła spowodować naruszenie granic zabytkowego parku, a tym samym uszkodzenie skarpy i rosnącego tam zabytkowego drzewa.

Kierownik WUOZ zalecił wykonanie robót w sposób maksymalnie oszczędzający skarpe i porastającą tam zieleń, w taki sposób, aby nie naruszać systemu korzeniowego drzewa.

[dowód: akta kontroli str. 86-87 pkt 7]

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

W strukturze organizacyjnej Starostwa wyodrębniono komórki zajmujące się kontrolą wewnętrzną i audytem wewnętrznym.

Stanowisko ds. kontroli wewnętrznej podlegało Skarbnikowi, Auditor Wewnętrzny podlegał Staroście Radomszczańskiemu.

[dowód: akta kontroli str. 89-106]

W okresie objętym kontrolą pracownicy Starostwa zajmujący się kontrolą wewnętrzną i audytem nie przeprowadzali kontroli wydawania zezwoleń na usunięcie drzew, realizacji usunięć drzew i wywiązania się z obowiązków zawartych w wydanych decyzjach, sposobu wyłonienia wykonawców robót i zagospodarowania drewna pozyskanego z usuniętych drzew oraz ustalania wartości pozyskanego drewna.

Wg wyjaśnienia Starosty Radomszczańskiego stosowna kontrola zlecona zostanie do przeprowadzenia w 2013 r.

[dowód: akta kontroli str. 114 pkt 6]

3.3. Funkcjonowanie kontroli zarządczej w zakresie spraw objętych kontrolą.

Wg postanowień Regulaminu Organizacyjnego, uchwalonego przez Radę Powiatu Radomszczańskiego Uchwałą Nr IV/35/2007 z dnia 29 stycznia 2007 r. z późniejszymi zmianami, w Starostwie funkcjonował system kontroli zarządczej,

stanowiący ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy (§ 38a).

Kontrolę zarządczą, wewnętrzną i zewnętrzną sprawowali:

- kierownictwo Starostwa,
- kierownicy komórek organizacyjnych zgodnie z właściwością rzeczową,
- audytor wewnętrzny,
- pracownik ds. kontroli wewnętrznej,
- podmiot zewnętrzny na zasadzie odrębnego zlecenia.

[dowód: akta kontroli str. 104]

Zadania związane z wydawaniem zezwoleń i wykonywaniem czynności sprawdzających, nie były w badanym okresie objęte kontrolą zarządczą (o której mowa w art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸).

Wg wyjaśnienia Starosty Radomszczańskiego stosowna kontrola zlecona zostanie do przeprowadzenia w 2013 r.

[dowód: akta kontroli str. 114 pkt 6]

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

Ustalone
nieprawidłowości

- kontrola zarządcza nie obejmowała wydawania zezwoleń i wykonywania czynności sprawdzających. Zapewnienie kontroli zarządczej, zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, należało do kompetencji Starosty Radomszczańskiego.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK⁹, wnosi o:

Wnioski pokontrolne

- 1 Zapewnienie terminowego prowadzenia postępowań w sprawie wydania zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów oraz zawiadamiania stron postępowania, w każdym przypadku nie załatwienia sprawy w terminie.
- 2 Rzetelne dokumentowanie czynności przeprowadzanych w toku postępowań w sprawie wydania zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów, w szczególności dotyczących weryfikacji wniosków o wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów.
- 3 Wprowadzenie instrumentów kontroli zarządczej (procedur, zasad) w zakresie zagadnień objętych kontrolą.
- 4 Rzetelne i w porządku chronologicznym ewidencjonowanie spraw dotyczących prowadzenia postępowań dotyczących wydawania decyzji zezwalających na usunięcie drzew lub krzewów.

⁸ Dz. U. z 2009 r. Nr 157 poz. 1240 ze zm.

⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli 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 Łodzi.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń
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.

Łódź, dnia 24 stycznia 2013 r.

Kontrolerzy

Jan Pawlak
Główny specjalista
Kontroli państwowej


Jan Dółka
Główny specjalista
Kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
z up. Dyrektora
Andrzej Cieniewski
Wicedyrektor

