



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-012-01/2014
P/14/087

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/087 – Ochrona drzew w procesach inwestycyjnych w miastach ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Stanisław Żukowski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89569 z dnia 17 kwietnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Sokółce (dalej zwane „Starostwem”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Franciszek Budrowski ² – Starosta Sokólski (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości³, działalność Starostwa w zakresie ochrony drzew w procesach inwestycyjnych⁴ realizowanych na terenie miasta Sokółka⁵.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia weryfikowanie – w drodze oględzin – wniosków o zezwolenia na usunięcie drzew, nakładanie obowiązków w zakresie kompensacji przyrodniczej⁶ oraz prawidłowe wydawanie pozwoleń na budowę. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na niewykorzystywaniu możliwych do zastosowania instrumentów prawnych w celu ochrony drzew w procesach inwestycyjnych, w szczególności na:

- rozstrzygnięciu wniosków o zezwolenie na usunięcie drzew w oparciu o materiał dowodowy zawierający braki w zakresie ustalenia stanu faktycznego spraw,
- niezweryfikowaniu, nałożonego w zezwoleniu na usunięcie drzew, obowiązku przesadzenia krzewów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wykorzystanie instrumentów prawnych dla ochrony drzew

1.1. Wydawanie zezwoleń na wycięcie drzew

Opis stanu faktycznego

1.1.1. Postępowania w sprawie zezwoleń na usunięcie drzew, w okresie objętym kontrolą, były prowadzone przez trzech pracowników Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa (dalej zwanego „WOŚRiL”). Jeden z nich – technik ogrodnik (specjalność ogólnooogrodnicza), prowadzący sprawy z tego zakresu w całym okresie objętym kontrolą⁷ – uczestniczył w jednodniowych szkoleniach: „Zezwolenia na usuwanie drzew i krzewów. Kary za zniszczenie zieleni i usunięcie drzew i krzewów” (2014 rok), „Problematyka

¹ Kontrolą objęto lata 2010-2014 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych) oraz wcześniejsze działania, których skutki miały wpływ na realizację zadań z zakresu ochrony przyrody w okresie objętym kontrolą.

² Od dnia 5 listopada 1998 r.

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

⁴ Z wyłączeniem inwestycji drogowych.

⁵ Miasto Sokółka obejmujące obszar 925 ha jest jednym z czterech miast na terenie powiatu sokólskiego. Obszary w granicach administracyjnych miast na terenie tego powiatu obejmują łącznie 6.169 ha, tj. 3,0% jego ogólnej powierzchni (205.442 ha). Pozostałe trzy miasta to: Dąbrowa Białostocka (2.264 ha), Suchowola (2.595 ha) i Krynki (385 ha).

⁶ NIK zwraca uwagę, że w 2012 roku Starosta wydał zezwolenia na usunięcie 1.258 drzew na terenie powiatu sokólskiego, natomiast kompensatę przyrodniczą w postaci posadzenia nowych drzew ustanowiono dla 63 drzew, tj. 5,0%.

⁷ Pracownik ten do końca 2013 roku prowadził sprawy z terenu całego powiatu sokólskiego, a od 2014 roku – z terenu ośmiu (z 10) gmin.

utrzymania i usuwania drzew i krzewów. Aktualne przepisy prawne i wiedza praktyczna” (2012 rok), „*Drzewa i Krzewy w świetle zadań Gminy i Starostwa. Aktualne problemy praktyczne – procedura i wiedza praktyczna*” (2008 rok) oraz w szkoleniu z zakresu ocen oddziaływania na środowisko (2012 rok). Pozostali dwaj (mgr inżynier ochrony środowiska – w zakresie systemu ochrony wody, powietrza, gleby i krajobrazu oraz inżynier gospodarki odpadami) – prowadzący sprawy z tego zakresu od stycznia 2014 roku⁸ – nie uczestniczyli w szkoleniach z zakresu oceny stanu drzew i gatunków chronionych, ochrony przyrody i zabezpieczenia drzew na placu budowy, projektowania i kształtowania zieleni itp.

(dowód: akta kontroli str. 14-16)

1.1.2. W Starostwie nie opracowano własnych zasad lub standardów kształtowania zieleni wysokiej lub zasad postępowania przy wydawaniu zezwoleń na usunięcie drzew. W obowiązujących w okresie objętym kontrolą:

- a) Programie Ochrony Środowiska Powiatu Sokólskiego na lata 2010-2013⁹,
- b) „Strategii zrównoważonego rozwoju Powiatu Sokólskiego” na lata 2000-2010¹⁰,
- c) Planie Rozwoju Lokalnego Powiatu Sokólskiego na lata 2008-2015¹¹,

nie zawarto zapisów dotyczących ochrony drzew lub projektowania i kształtowania zieleni wysokiej na terenach miejskich, nie licząc wzmianki o drzewach – pomnikach przyrody (jednej z form ochrony przyrody), wyszczególnionych w załączniku do Programu Ochrony Środowiska Powiatu Sokólskiego. (dowód: akta kontroli str. 3)

Niewystępowanie problematyki ochrony drzew w tych dokumentach i regulacjach wewnętrznych Starostwa – według oświadczenia Sekretarz Powiatu A. Szydłowskiej wynikało z faktu, że nie jest to zadanie powiatu. (dowód: akta kontroli str. 4)

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹², obowiązkiem organów administracji publicznej, w tym także starosty, jest dbałość o przyrodę będącą dziedzictwem i bogactwem narodowym. Ponadto stosownie do przepisu art. 403 ust. 1 w zw. z art. 400a ust. 1 pkt 29 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹³, do zadań powiatów należy finansowanie ochrony środowiska m.in. w zakresie przedsięwzięć związanych z ochroną przyrody, w tym urządzenie i utrzymanie terenów zieleni, zadrzewień, zakrzewień oraz parków.

1.1.3. W latach 2010-2014 (do końca kwietnia) Starosta Sokólski – na podstawie art. 83 ust. 1 w zw. z art. 90 ustawy o ochronie przyrody – wydał 31 decyzji zezwalających na usunięcie 198 drzew (dwoma z tych decyzji odmówiono usunięcia dwóch drzew) z działek położonych w granicach administracyjnych miasta Sokółka¹⁴. Usunięcia drzew z terenów, na których realizowane były procesy inwestycyjne dotyczyło pięć z tych decyzji zezwalających na usunięcie 28 drzew. (dowód: akta kontroli str. 21-32)

Zbadano wszystkie osiem postępowań administracyjnych w sprawie usunięcia łącznie 66 drzew z działek na terenie miasta Sokółka, na których zamierzano realizować lub realizowano roboty budowlane w chwili złożenia wniosków o zezwolenie na usunięcie drzew¹⁵ (pięć postępowań z lat 2010-2014 i trzy z lat wcześniejszych, w których wydano

⁸ Każdy z tych pracowników prowadził sprawy z terenu jednej gminy (miasta i gminy Sokółka oraz Dąbrowa Białostocka).

⁹ Przyjętym uchwałą Nr XXXIV /298/10 Rady Powiatu Sokólskiego z dnia 15 października 2010 r.

¹⁰ Przyjętej przez Radę Powiatu Sokólskiego w dniu 23 lutego 2001 r.

¹¹ Przyjętym uchwałą XVI/148/08 Rady Powiatu Sokólskiego z dnia 16 kwietnia 2008 r.

¹² Dz. U. z 2013 r., poz. 627 ze zm. Ustawa dalej zwana „ustawą o ochronie przyrody”.

¹³ Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm. Ustawa dalej zwana „ustawą Prawo ochrony środowiska”.

¹⁴ W tym okresie wydano łącznie 66 decyzji, którymi zezwolono na usunięcie 365 drzew i odmówiono zgody na usunięcie 29 drzew zlokalizowanych na terenach miejskich powiatu sokólskiego (w granicach miast: Dąbrowa Białostocka, Krynki, Sokółka i Suchowola). Przeważająca ilość wydawanych takich decyzji dotyczyła terenów wiejskich, np. w 2012 roku łącznie wydano 53 takie decyzje, którymi zezwolono na usunięcie 1.258 drzew i odmówiono zgody na usunięcie 91 drzew, ale terenów miejskich dotyczyło 13 (24,5%) z tych decyzji, zezwalających na usunięcie 80 drzew, tj. 6,4% sumy drzew z terenów miejskich i wiejskich (na terenach miejskich nie odnotowano odmów zgody na usunięcie drzew).

¹⁵ Były to roboty budowlane polegające na budowie obiektów o powierzchni zabudowy powyżej 500 m² (sala sportowa, kompleks sportowy „Orlik-2012”) albo roboty związane z rozbudową, termomodernizacją bądź renowacją takich obiektów (Przedszkole Samorządowe Nr 5, Gimnazjum Nr 1 i kino).

decyzje o nałożeniu obowiązków w zakresie kompensacji przyrodniczej, do realizacji po 1 stycznia 2010 r. We wszystkich tych sprawach zostały złożone wnioski zawierające dane wymagane art. 83 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody, w szczególności: nazwę gatunku drzewa, obwód pnia mierzony na wysokości 130 cm, przyczynę i termin zamierzonego usunięcia drzewa, rysunek lub mapę określającą usytuowanie drzew.

(dowód: akta kontroli str. 33-167)

W zbadanych sprawach wnioski o zezwolenia na usunięcie drzew uzasadniano:

- a) kolizją z wykonywaniem robót budowlanych – w przypadku działek, na których realizowano roboty budowlane polegające na: termomodernizacji budynku gimnazjum (OŚ.6130.42.2012, OŚ.6130.47.2012 – sześć drzew, wniosek złożony w trakcie prowadzenia robót), budowie sali sportowej (OŚ.6131/14/08 – 22 drzewa, OŚ.6131/32/09 – cztery drzewa, OŚ.6130.58.2011 – osiem drzew) i budowie kompleksu sportowego „Orlik 2012” (OŚ.6130/19/09 – 12 drzew),
- b) innymi przyczynami, tj. takimi, jak: stwarzanie zagrożenia dla bezpieczeństwa ludzi i mienia, zły stan drzew (prowadzący do ich obumarcia), co dotyczyło nieruchomości, na których – w oparciu o wcześniej uzyskane pozwolenia na budowę – realizowano roboty budowlane polegające na:
 - renowacji budynku kina wraz z otoczeniem oraz przebudowie i remoncie wnętrza budynku (OŚ.6130.49.2013 – siedem drzew),
 - rozbudowie budynku przedszkola oraz przebudowie istniejącego budynku ze zmianą sposobu użytkowania (OŚ.6130.50.2013 – siedem drzew).

(dowód: akta kontroli str. 46-49, 64-65, 79-81, 97-99, 106-108, 121-123, 145-150, 166-167)

1.1.4. W toku postępowania administracyjnego zawarte we wnioskach dane zostały każdorazowo zweryfikowane przez pracowników Starostwa w ramach oględzin. Stosownie do art. 67 § 2 pkt 3 Kpa¹⁶, oględziny udokumentowano – sporządzonymi z zachowaniem wymogów art. 68 § 1 Kpa – protokołami, w świetle których m.in.:

- odnoszono się do zasadności podanych we wnioskach przyczyn usunięcia drzew,
- w czterech z ośmiu postępowań w toku czynności oględzin sporządzono dokumentację fotograficzną, a w pozostałych czterech (OŚ.6130.58.2011, OŚ.6130.47.2012, OŚ.6131/32/09, OŚ.6131/14/08, OŚ.6131/19/09) takiej dokumentacji nie sporządzono, gdyż – w świetle wyjaśnienia p.o. kierownika WOŚRiL T. Tumieła – nie jest ona wymagana obowiązującymi przepisami prawa, a służy organowi „jako pomoc przy wydawaniu decyzji”,
- w żadnej z ośmiu spraw nie korzystano z możliwości powołania biegłego w celu ustalenia stanu drzew lub występowania gatunków chronionych. P.o. Kierownika WOŚRiL T. Tumiel wyjaśnił, że nie korzystano z takiej możliwości z uwagi na wysokie koszty powołania biegłego i fakt, że sprawy związane z wycinką drzew prowadził pracownik z długoletnim stażem (technik ogrodnik), „nie było skarg związanych z wydawaniem zezwoleń na wycinkę drzew. (...) nie było (...) żadnego przypadku, który wymagałby niezbędnej ekspertyzy i wiedzy z dziedziny dendrologii lub innej specjalistycznej wiedzy w rozpatrywanych dotychczas sprawach”,
- oględziny przeprowadzono w porach roku (okresie jesienno-zimowym), w których trudno było rzetelnie ocenić stan żywotności drzew i występowanie gatunków chronionych, tj. w dniach: 15 października (OŚ.6130.47.2012), 15, 18 i 20 listopada (OŚ.6130.58.2011, OŚ.6130.49.2013, OŚ.6130.50.2013 i OŚ.6131/32/09), 19 marca (OŚ.6131/14/08). P.o. kierownika WOŚRiL T. Tumiel wyjaśnił, że „zdrowotność drzew oceniano wizualnie biorąc pod uwagę: wygląd pnia, korony oraz podszycia znajdującego się pod drzewostanem. W trakcie przeprowadzonych oględzin nie stwierdzono występowania na drzewach gniazd ptasich w obrębie koron ani obecności roślin chronionych. Decyzje na wycinkę drzew były wydawane tylko w tych przypadkach, gdzie wizualnie można było ocenić zły stan zdrowotny drzewa, tj. odslonięcie systemu korzeniowego, obumarła korona i kłoda lub strzała z licznymi dziuplami, w tym także

¹⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.).

drzewa martwe, uszkodzona kora, pęknięcie i rozszczepienie pnia oraz duży ubytek wewnętrzny”.

W analizowanych ośmiu postępowaniach administracyjnych nie podejmowano innych, niż oględziny i weryfikacja ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, czynności dowodowych w celu zbadania i oceny stanu faktycznego spraw.

(dowód: akta kontroli str. 42-45, 58-63, 75-78, 95-96, 111-112, 124-125, 152-153, 164-165, 168-174)

1.1.5. W sprawie OŚ.6130.47.2012 w zezwoleniu na usunięcie drzew naliczono opłaty na łącznie 35.746,82 zł za wycięcie 5 drzew (jedna brzoza, dwie jarzębiny i dwa wiązy) na działce, na której wykonywano termomodernizację budynku gimnazjum. W kolejnej sprawie (OŚ.6130.19.09) ustalono opłatę w wysokości 10.014,30 zł za usunięcie 45 m² krzewów (w sprawie tej odstąpiono od ustalenia opłat za usunięcie 12 drzew). Opłaty te naliczono w kwotach ustalonych zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 13 października 2004 r. w sprawie stawek opłat dla poszczególnych rodzajów i gatunków drzew¹⁷ oraz zwaloryzowanych w obwieszczeniach Ministra Środowiska z dnia 14 października 2008 r. i 13 października 2011 r. w sprawie stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów oraz stawek kar za zniszczenie zieleni, odpowiednio na 2009 rok¹⁸ i na 2012 rok¹⁹. (dowód: akta kontroli str. 84-94,139-144, 154-156)

W siedmiu sprawach wnioskodawcę zwolniono z opłat na podstawie przepisów art. 86 ust. 1 pkt 4, 7 i 9 ustawy o ochronie przyrody, co szerzej opisano w pkt. 2.1.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Decyzje zezwalające na usunięcie drzew wydano na podstawie nie w pełni rzetelnego materiału dowodowego (będącego konsekwencją niedochowania należytej staranności w dokumentowaniu oględzin), bowiem:
 - we wszystkich pięciu zbadanych sprawach (OŚ.6130.58.2011, OŚ.6130.42.2012, OŚ.6130.47.2012, OŚ.6130.49.2013, OŚ.6130.50.2013), w których oględziny drzew (wnioskowanych do usunięcia) przeprowadzono po 20 lipca 2010 r., w protokołach oględzin nie wskazano czy występowały gatunki chronione, skutkiem czego nie zrealizowano – obowiązującego od wymienionej daty – wymogu z art. 83 ust. 2c ustawy o ochronie przyrody, aby przed wydaniem zezwolenia właściwy organ dokonał oględzin w zakresie występowania w obrębie zadrzewień gatunków chronionych. W sytuacji braku danych w tym zakresie, w trzech z tych pięciu spraw, w decyzjach zawarto zapisy o treści: „Na obszarze w/w przedsięwzięcia nie stwierdzono występowania drzew dziuplastych, gniazd ptasich, gatunków chronionych zwierząt, roślin i grzybów” (OŚ.6130.47.2012), „Na obszarze w/w przedsięwzięcia nie stwierdzono występowania drzew dziuplastych oraz gniazd ptasich” (OŚ.6130.42.2012), „Podczas oględzin stwierdzono, iż w obrębie zadrzewień nie występują żadne gatunki chronione” (OŚ.6130.50.2013). W odpowiedzi na pytanie „dlaczego w toku oględzin nie dokumentowano kwestii występowania / niewystępowania gatunków chronionych”, p.o. kierownika WOŚRiL T. Tumiel wyjaśnił, że powołany przepis obowiązywał od 20 lipca 2010 r. (nie dotyczył trzech innych decyzji: OŚ.6131/14/08, OŚ.6131/19/09, OŚ.6131/32/09). Nie odniósł się natomiast do kwestii braku w protokołach oględzin wzmianki w tym zakresie w pięciu sprawach wyżej wyszczególnionych;
(dowód: akta kontroli str. 42-45, 58-63, 75-78, 95-96, 164-165, 168,174)
 - nie udokumentowano przyczyn stwierdzonego złego stanu zdrowotnego drzew zakwalifikowanych do usunięcia (dotyczy spraw: OŚ.6130.49.2013, OŚ.6130.50.2013, OŚ.6130.58.2011, OŚ.6131/14/08) albo nie odniesiono się do ich stanu (dotyczy spraw: OŚ.6130.42.2012, OŚ.6130.47.2012, OŚ.6131/32/09,

¹⁷ Dz. U. z 2004 r. Nr 228, poz. 2306.

¹⁸ M.P. z 2008 r. Nr 82, poz. 725.

¹⁹ M.P. z 2011 r. Nr 95, poz. 963.

OŚ.6131/19/09). P.o. kierownika WOŚRiL T. Tumiel wyjaśnił, że *„Brak jest unormowań prawnych w zakresie badania przyczyn złego stanu zdrowotnego drzew zakwalifikowanych do usunięcia. Ustawodawca nie nałożył na organ wydający decyzję na usunięcie drzew, obowiązku ustalenia stanu chorobowego drzew. W trakcie prowadzonego postępowania każdorazowo szczegółowo są badane drzewa w zakresie zdrowotności i bezpieczeństwa”*. Odnośnie spraw objętych badaniem p.o. kierownika WOŚRiL wyjaśnił, że *„zły stan zdrowotny drzew powstał z przyczyn niezależnych od właściciela”*. W dokumentacji spraw ani w wyjaśnieniach nie wskazano co doprowadziło do złego stanu zdrowotnego (choroba drzewa, szkodniki, pożar czy inne).
(dowód: akta kontroli str. 42-45, 58-63, 75-78, 95-96, 111-112, 124-125, 152-153, 164-165, 168-174)

Zdaniem NIK, przyczyna złego stanu zdrowotnego drzew jest istotną okolicznością wymagająca ustalenia w toku postępowania w sprawie wydania zgody na usunięcie drzew, gdyż od niej zależy możliwość zwolnienia wnioskodawcy z opłat (na taką przyczynę – występującą łącznie z przesłanką zagrożenia bezpieczeństwu ludzi lub mienia – powołano się w czterech z ośmiu zbadanych decyzji: OŚ.6130.49.2013, OŚ.6130.50.2013, OŚ.6130.58.2011, OŚ.6131/14/08). Stosownie do art. 86 ust. 1 pkt 9 ustawy o ochronie przyrody, nie pobiera się opłat za usunięcie drzew, które obumarły lub nie rodują szansy na przeżycie, ale tylko „z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości”. Zgodnie z zasadą określoną w art. 7 Kpa w toku postępowania organy administracji publicznej zobowiązane są do podjęcia wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy (art. 77 § 1 Kpa). Stosownie do art. 75 § 1 Kpa jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w sprawie OŚ.6131/14/08 z 23 kwietnia 2008 r. w sentencji decyzji zezwalającej na wycięcie 22 drzew, nie podano podstawy prawnej zwolnienia z opłaty za usunięcie 15 z tych drzew, tj. art. 86 ust. 1 pkt 7 ustawy o ochronie przyrody. Stanowiło to naruszenie przepisu art. 107 §1 Kpa. Według uzasadnienia decyzji drzewa te zostały posadzone lub wyrosły na nieruchomości po zakwalifikowaniu jej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele budowlane. Potwierdzał to również materiał dowodowy zgromadzony po wniesieniu przez wnioskodawcę odwołania od pierwotnie wydanej decyzji, w zakresie naliczenia opłaty w kwocie 130.047 zł. Po rozpatrzeniu odwołania Starosta Sokólski w trybie art. 132 Kpa uchylił decyzję w części ustalającej opłaty, uznając w całości argumenty podniesione w odwołaniu.
(dowód: akta kontroli str. 126-128, 134-138, 169-173)

Zdaniem NIK dobrą praktyką byłoby zamieszczanie w zezwoleniach na usunięcie drzew pouczeń o ciężących na stronie obowiązkach związanych z ochroną drzew oraz konsekwencjach ich nieprzestrzegania, wynikających z art. 82 ust. 1, art. 82 ust.1a oraz art. 88 ust. 1 i art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody. Zgodnie bowiem z art. 9 Kpa, organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego poinformowania stron m.in. o okolicznościach prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Według wyjaśnienia kierownika WOŚRiL T. Tumieła niezamieszczanie takich pouczeń wynikało z faktu, że adresatem decyzji był burmistrz, który *„jest organem właściwym w zakresie ochrony przyrody i również wydaje decyzje na usunięcie drzew”,* zatem *„znane mu są przepisy z zakresu ochrony przyrody”*.
(dowód: akta kontroli str. 33-41, 51-57, 66-74, 84-94, 100-105, 109-110, 114-119, 126-129, 137-138, 139-144, 154-156, 157-163)

1.2. Weryfikacja i egzekwowanie obowiązków ustalonych w zezwoleniach na usunięcie drzew

Opis stanu faktycznego

1.2.1. We wszystkich zbadanych ośmiu zezwoleniach na usunięcie łącznie 66 drzew w szczególności określono: liczbę i gatunek drzew do usunięcia, obwód pni (zmierzony na wysokości 130 cm), położenie i nr geodezyjny działki, na której znajdowały się drzewa oraz określono graniczny termin usunięcia drzew.

W jednej sprawie Starosta, na podstawie art. 83 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody, zobowiązał wnioskodawcę do przesadzenia 45 m² krzewów (OŚ.61.31.19/09). W kolejnych czterech sprawach (OŚ.6130.49.2013, OŚ.6130.42.2012, OŚ.6130.47.2012, OŚ.6131/32/09) – do posadzenia nowych drzew w ilości nie mniejszej niż liczba drzew podlegających usunięciu (łącznie 17 drzew). Ustalając taki obowiązek wskazano datę graniczną posadzenia nowych drzew (określanych jako: drzewa lub krzewy, drzewko niskopienne, drzewa bądź krzewy szlachetne) oraz zobowiązano do poinformowania organu o dokonanych nasadzeniach. W dwóch sprawach, w których ustalono opłatę za usunięcie drzew, odroczone ją na okres 3 lat od wydania zezwolenia (zgodnie z art. 84 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody). Nie określano innych warunków (niewymaganych obowiązującymi przepisami prawa), takich jak: parametry nowosadzonych drzew (np. gatunek, obwód pnia), miejsce, w którym należy posadzić drzewa (miejsce prowadzonej inwestycji bądź inne).

(dowód: akta kontroli str. 91-93, 154-156)

W uzasadnieniu jednej z czterech decyzji, w których zobowiązano do posadzenia nowych drzew (OŚ.6130.47.2012), wskazano, że drzewa stanowiące nasadzenia „należy posadzić w doły zaprawione ziemią urodzajną. Nowo posadzone drzewa należy opalikować, wykonać wokół misy, podlewać oraz zasiląć. Sadzenie drzew oraz ich pielęgnację zaleca się powierzyć specjalistycznej firmie ogrodniczej”.

(dowód: akta kontroli str. 91-93)

W pozostałych trzech decyzjach nie ustalono zaleceń w zakresie:

- stabilizacji drzewa po posadzeniu i w czasie wzrostu (np. paliki lub inne rozwiązania, zastosowanie poprzecznych listew – rygli, taśmy do mocowań elastycznych),
- ukształtowania terenu pod koroną drzewa tzw. misy (średnica misy, głębokość misy, wyłożenie misy korą lub innym materiałem utrzymującym wilgotność),
- pielęgnacji w okresie tzw. gwarancyjnym (3 lata): podlewanie, pielenie mis, kontrolowanie nasadzeń, poprawianie lub wymiana uszkodzonych elementów stabilizacji,
- wykonywania prac pod nadzorem specjalisty z branży zieleni (dendrolog, arborysta, architekt krajobrazu, ogrodnik, etc.),
- zastosowania rozwiązań wspomagających vegetację i aklimatyzację (np.: szczepionki mikoryzowe doglebowe, żele, hydrożele, geokompozyty, etc., osłony na pnie (przeciw uszkodzeniom mechanicznym), gotowe podłoża, mieszanki glebowe, komposty).

(dowód: akta kontroli str. 40-41, 73-74, 108-110)

1.2.2. Do Starostwa wpłynęły informacje o realizacji obowiązku posadzenia nowych drzew w sprawach opisanych w pkt 1.2.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Nie informowano natomiast o przesadzeniu krzewów na nieruchomości, na której zlokalizowano kompleks sportowy „Orlik 2012” (OŚ.61.31.19/09). Pracownicy Starostwa – do czasu rozpoczęcia kontroli NIK – nie monitorowali i nie kontrolowali realizacji tych obowiązków (posadzenia 17 drzew i przesadzenia 45 m² krzewów)²⁰.

W ramach kontroli NIK dokonano oględzin czterech nieruchomości, na których usunięcie 17 drzew uzależniono od posadzenia nowych drzew. Dotyczyło to decyzji:

- OŚ.6131/32/09 z 24 listopada 2009 r. – posadzenie czterech drzew, w terminie do 31 maja 2011 r. (bez opłaty – poinformowano o nasadzeniach w maju 2010 roku),

²⁰ Pracownicy Starostwa nie sprawdzali także realizacji – złożonej przez wnioskodawcę – deklaracji posadzenia drzew (co najmniej 15), odnotowanej w uzasadnieniu decyzji wydanej w wyniku złożenia odwołania w sprawie OŚ.6131/14/08. Oględziny w ramach kontroli NIK wykazały dokonanie nasadzeń tui.

- OŚ.6130.42.2012 z 1 października 2012 r. – posadzenie jednego drzewa, w terminie do 15 maja 2013 r. (bez opłaty – poinformowano o nasadzeniach w maju 2013 roku),
- OŚ.6130.47.2012 z 24 października 2012 r. – posadzenie pięciu drzew, w terminie do 30 października 2013 r., z opłatą 35.746,82 zł, której termin uiszczenia odroczone na okres 3 lat od wykonania nasadzeń zastępczych – poinformowano o nasadzeniach w maju 2013 roku),
- OŚ.6130.49.2013 z 21 listopada 2013 r. – posadzenie siedmiu drzew, w terminie do 31 maja 2014 r. (bez opłaty – poinformowano o nasadzeniach w maju 2014 roku).

W wyniku oględzin stwierdzono, że na każdej z nieruchomości (terenach inwestycji) posadzono więcej nowych drzew niż było drzew usuniętych (np. w przypadku decyzji OŚ.6130.49.2013 w miejsce usuniętych siedmiu posadzono 20 nowych drzew). Przy tym:

- dokonano nasadzeń drzew głównie z gatunku tuja, a także pojedynczo: cis, wiąz, świerk (usunięto dwie lipy drobnolistne, pięć modrzewi, po trzy wiązy i wierzby, dwie jarzębiny, jedną brzozę i jeden klon),
- niestabilizowano (np. palikami lub inaczej) posadzonych na przełomie maja i czerwca 2014 roku czterech wiązków (o wysokości ok. 2,5 m) na działce nr 914 przy ul. Plac Kościuszki w Sokółce (pozostałe nasadzenia nie wymagały stabilizacji, ze względu na gatunek drzewa i wysokość sadzonek),
- wszystkie posadzone drzewa były vitalne (bez posuszu), a teren wokół nich uporządkowany (świeżo posiana albo wykoszona trawa, na jednej z czterech nieruchomości – wyścielony korą).

W sprawie OŚ.6131/14/08, w której zezwolono na usunięcie 22 drzew (siedmiu kasztanowców, ośmiu jesionów, po dwie – lipy, tuje i wierzby oraz jednego klonu) wnioskodawca zrealizował – odnotowaną w uzasadnieniu decyzji – deklarację posadzenia nowych drzew w ilości nie mniejszej niż liczba drzew usuniętych, dokonując nasadzeń tui i dwóch świerków.

Oględziny nie potwierdziły natomiast wykonania decyzji OŚ.6131/19/09 z 26 maja 2009 r. w zakresie przesadzenia 45 m² krzewów (bez określenia terminu), z naliczoną opłatą w wysokości 10.014,30 zł, której termin uiszczenia odroczone na okres 3 lat od wydania zezwolenia. Na działce, której dotyczyła ta decyzja, stwierdzono nasadzenia 45 szt. tui i pojedynczych cyprysików. (dowód: akta kontroli str. 50, 82, 113, 175-191)

Ustalone
nieprawidłowości

W Starostwie – do czasu rozpoczęcia kontroli NIK – nie zweryfikowano obowiązku nałożonego decyzją OŚ.6131/19/09 z 26 maja 2009 r. Konsekwencją tego było niedysponowanie danymi pozwalającymi na podjęcie decyzji w zakresie 10.014,30 zł opłaty naliczonej w związku z przesadzeniem 45 m² krzewów (odroczonej termin jej płatności upłynął 26 maja 2012 r.), tj. jej umorzenia bądź uiszczenia, stosownie do postanowień odpowiednio art. 84 ust. 5 i 5a ustawy o ochronie przyrody. Dopiero w trakcie kontroli NIK pracownicy WOŚRiL dokonali oględzin działki, na której miało być dokonane przesadzenie tychże krzewów. W świetle zapisów w protokole oględzin, dokonanie nasadzeń 45 tui uznano za równoważne z realizacją obowiązku przesadzenia krzewów.

(dowód: akta kontroli str. 33-39, 66-72, 84-90, 100-105, 139-144)

P.o. kierownika WOŚRiL T. Tumiel wyjaśnił, że „zgodnie z zasadą wzajemnego zaufania organów ochrony przyrody” uznano za wystarczające informowanie przez Burmistrza Sokółki o realizacji obowiązków nasadzeń/przesadzeń nałożonych w decyzjach. To „(...) gmina jest zobowiązana zakładać i utrzymywać w należyłym stanie tereny zielone i zadrzewienia zgodnie z art. 78 ustawy o ochronie przyrody. W kwestii monitorowania brak jest zapisów ustawowych, które upoważniałyby organ wydający zezwolenie do wykonywania takich czynności”. P.o. kierownika WOŚRiL T. Tumiel w wyjaśnieniu zapowiedział sprawdzenie przez pracowników WOŚRiL, czy drzewa i krzewy zachowały żywotność (przedstawił też ustalony na III kwartał 2014 roku harmonogram kontroli

nieruchomości, z których usunięcie drzew uzależniono od dokonania nowych nasadzeń/przesadzeń²¹). (dowód: akta kontroli str. 168-174)

1.3. Decyzje o pozwoleniu na budowę

Opis stanu faktycznego

1.3.1. Postępowania w sprawie pozwoleń na budowę, w okresie objętym kontrolą, były prowadzone przez trzech pracowników Wydziału Architektury i Budownictwa, którzy nie uczestniczyli w szkoleniach z zakresu oceny stanu drzew i gatunków chronionych, ochrony przyrody i zabezpieczenia drzew na placu budowy, projektowania i kształtowania zieleni itp. (dowód: akta kontroli str. 14-15-17-18)

1.3.2. Badaniem objęto osiem spraw o wydanie pozwoleń na budowę, dotyczące robót budowlanych²² realizowanych na działkach, co do których – przed lub już w trakcie realizacji tych robót – wydano zezwolenia na usunięcie drzew (osiem decyzji Starosty Sokólskiego i cztery decyzje Burmistrza Sokółki). Analiza tych spraw wykazała, że we wszystkich przypadkach pozwolenia na budowę wydano na wnioski, do których zostały załączone projekty budowlane, w tym projekty zagospodarowania działki lub terenu zawierające część opisową oraz część rysunkową, wymagane art. 34 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²³. W siedmiu sprawach w projektach zagospodarowania działki lub terenu oznaczono występujące lub projektowane tereny zieleni²⁴, przy czym:

- a) w części opisowej odnotowano fakt występowania zieleni (w tym drzew) na obszarze objętym opracowaniem, np. w formie zapisów o treści: „na terenie przeznaczonym pod projektowaną salą sportową istnieje kilka drzew. (...) „Drzewa kolidujące z projektowaną salą sportową przeznacza się do wycięcia, na co Inwestor uzyska zgodę (...). Zielenią niską – po wybudowaniu Sali – Inwestor uzupełni we własnym zakresie” (sprawa AB.6740.274.2011), „w obrębie działki znajduje się kilka drzew. Część z nich (2 szt. zgodnie z dołączoną decyzją) wymaga cięcia sanitarnego, natomiast drzewa o dobrej kondycji, nie kolidujące z projektowanym zagospodarowaniem terenu zostaną utrzymane” (sprawa AB.7351-230/10). W dwu (z siedmiu) sprawach (AB.6740.229.2012, AB.6740.98.2013) odnotowano planowane dokonanie nasadzeń nowych drzew (bez szerszego opisu – nie określono ilości i gatunku tych drzew);
- b) we wszystkich siedmiu sprawach w części rysunkowej oznaczono tereny istniejącej lub projektowanej zieleni (stanowiące od 11% do 56% powierzchni terenu inwestycji), w tym istniejące drzewa²⁵. W trzech z nich (AB.7351-230/10, AB.7351-152/09, AB.6740.98.2013) – także drzewa przewidziane do usunięcia. W kolejnych dwu sprawach (AB.6740.110.2013, AB.6740.88.2013) z wnioskami o zezwolenie na usunięcie drzew wystąpiono po około pół roku od uzyskania pozwolenia na budowę, co może wskazywać na nieprzewidzenie wycinki drzew na etapie projektowania robót;
- c) w jednej z siedmiu spraw (AB.6740.229.2012 – dotyczącej budowy budynku warsztatowo-garażowego) określono układ zieleni niskiej i wysokiej (naniesiono planowane do posadzenia osiem drzew). W pozostałych sześciu – nie dokonano rozróżnienia między zielenią niską i wysoką, projekty zagospodarowania działki lub terenu nie zawierały określenia układu projektowanej zieleni wysokiej. W myśl § 8

²¹ W trakcie kontroli NIK pracownicy WOSRiL przeprowadzili oględziny trzech z czterech nieruchomości objętych badaniem.

²² Były to roboty budowlane polegające na budowie obiektów o powierzchni zabudowy powyżej 500 m² (sala sportowa, budynki warsztatowo-garażowy i usługowo-handlowy, kompleks sportowy „Orlik-2012”, lądowisko dla helikoptera z dojazdami) albo roboty związane z rozbudową, termomodernizacją bądź renowacją takich obiektów (Przedszkole Samorządowe Nr 5, Gimnazjum Nr 1 i kino).

²³ Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm. Ustawa dalej zwane „Prawem budowlanym”.

²⁴ W jednej sprawie (AB.6740.166.2011) nie zawarto żadnych zapisów w zakresie zieleni (nie oznaczono także terenów zieleni w części rysunkowej) gdyż roboty budowlane dotyczyły tylko termomodernizacji budynku Gimnazjum Nr 1 i w projekcie nie przewidziano prac na terenie przylegającym do budynku. Wniosek o zezwolenie na usunięcie drzew został złożony w trakcie robót budowlanych.

²⁵ Według części rysunkowych na działkach objętych badanymi ośmioma inwestycjami znajdowały się 133 drzewa, w tym 18 przewidzianych do usunięcia. Według decyzji zezwalających na usunięcie drzew, usunięto natomiast 76 drzew. Różnica w liczbie drzew do usunięcia może wynikać z: uzyskania zezwoleń na usunięcie drzew i faktycznego ich usunięcia przed wydaniem pozwolenia na budowę (stąd brak takich drzew na mapach) oraz usunięcia drzew na podstawie stosownych zezwoleń uzyskanych po wydaniu pozwolenia na budowę (stąd nieoznaczenie tych drzew na mapach jako przewidzianych do usunięcia).

ust. 2 pkt 3 i ust. 3 pkt 4 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego, projekt zagospodarowania działki lub terenu, powinien określać ukształtowanie zieleni, z oznaczeniem istniejącego zadrzewienia podlegającego adaptacji lub likwidacji, oraz układ projektowanej zieleni wysokiej i niskiej.
(dowód: akta kontroli str. 205-208, 215-222, 223-226, 230-232, 262-264, 267-269, 284-289, 300-305, 312-317, 324-325, 333-338, 349-354)

Kierownik Wydziału Architektury i Budownictwa B. Łuckiewicz wyjaśnił, że „Ustawodawca określił uprawnienia i obowiązki organu w art. 35 ust. 1 Pr. budowlanego, który sprawdza zgodność projektu budowlanego z wymaganiami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wymaganiami ochrony środowiska, a w szczególności z wymaganiami określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ustawy (...) o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie. Plan miejscowy Sokółki nie określa ochrony zieleni wysokiej i niskiej, przewiduje jedynie wskaźnik zieleni czynnej. Nie występują tereny zieleni chronionej. Na terenie miasta znajduje się stosunkowo dużo zieleni wysokiej i niskiej. Zatwierdzane projekty budowlane, a w szczególności projekty zagospodarowania nie muszą obligatoryjnie przedstawiać projektowaną zielenią wysoką czy niską, a jedynie powierzchnię czynnej zieleni. Obligatoryjnie projektowana zielenią występuje jeśli wynika taki obowiązek z decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (...)”. W myśl art. 34 ust. 2 Prawa budowlanego, zakres i treść projektu budowlanego powinny być dostosowane do specyfiki i charakteru obiektu oraz stopnia skomplikowania robót budowlanych. W ocenie kierownika Wydziału Architektury i Budownictwa, analiza tego przepisu i przepisów § 7 ust. 1, § 8 ust. 2 pkt 3, ust. 3 pkt 4 rozporządzenia w sprawie zakresu i formy projektu budowlanego, prowadzi do wniosku, że projekty zagospodarowania terenu w badanych sprawach zawierały pełne rozwiązania wymagane przepisami prawa. „Istniejąca zielenią na terenie objętym zagospodarowaniem zawsze była wykazana i przewidziana do pozostawienia lub wycięcia zgodnie z wydaną decyzją na jej wycięcie, najczęściej z powodu kolizji z inwestycją. Projektowano zielenią jeśli taki obowiązek wynikał z decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Niektóre projekty zawierały także projektowaną na życzenie inwestora zielenią wysoką i niską, a nie wynikającą z żadnego nakazu”.
(dowód: akta kontroli str. 367-371)

1.3.3. W decyzjach zatwierdzających projekty budowlane i udzielających pozwolenia na budowę nie odnoszono się do kwestii drzew, w szczególności:

- nie określano obowiązków w zakresie ochrony zieleni (w tym drzew) oraz kompensacji szkód, jeżeli ochrona elementów przyrodniczych nie była możliwa (art. 75 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska),
- nie zamieszczano pouczeń o ciężących na stronie obowiązkach związanych z ochroną drzew oraz konsekwencjach ich nieprzestrzegania, wynikających z art. 82 ust. 1, art. 82 ust. 1a oraz art. 88 ust. 1 i art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody.

(dowód: akta kontroli str. 205-211, 223-226, 230-232, 262-264, 267-269, 284-289, 300-305, 312-317, 324-325, 333-338, 349-354)

Kierownik Wydziału Architektury i Budownictwa B. Łuckiewicz wyjaśnił, że „stosownie do obowiązującego wzoru decyzji pozwolenia na budowę brak jest możliwości zamieszczenia pouczenia o ciężących na stronie obowiązkach związanych z ochroną drzew oraz konsekwencjach ich nieprzestrzegania”. Decyzje takie „są pisane na obowiązujących wzorach ustalonych rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę, (...) i decyzji o pozwoleniu na budowę²⁶ (...). We wzorze decyzji brak jest odniesień dotyczących ochrony zieleni wynikających z ustawy Prawo ochrony środowiska, dlatego też określanie obowiązków w zakresie zieleni w tym drzew modyfikowałoby obowiązujący wzór powodując naruszenie prawa. W świetle obowiązujących przepisów Prawa Budowlanego brak jest podstaw prawnych do określenia obowiązków w zakresie zieleni w wydawanych decyzjach”. Z tych też powodów – w ocenie kierownika Wydziału Architektury i Budownictwa –

²⁶ Dz. U. Nr 120, poz. 1127 ze zm.

„nie ma potrzeby współpracy z Wydziałem Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa w zakresie ochrony zieleni”.
(dowód: akta kontroli str. 367-371)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że dobrą praktyką mogłoby być zamieszczenie w decyzjach zatwierdzających projekty budowlane i udzielających pozwolenia na budowę:

- zapisów określających obowiązki w zakresie ochrony zieleni (w tym drzew) oraz kompensacji szkód, jeżeli ochrona elementów przyrodniczych nie była możliwa, stosownie do postanowień art. 75 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska,
- pouczeń o ciężących na stronie obowiązkach związanych z ochroną drzew oraz konsekwencjach ich nieprzestrzegania, wynikających z art. 82 ust. 1, art. 82 ust.1a oraz art. 88 ust. 1 i art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody.

Wzór decyzji o pozwoleniu na budowę określony w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. pełni rolę pomocniczą i winien być modyfikowany i uzupełniany w zależności od konkretnej sytuacji. Należy mieć na uwadze, że organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek (art. 9 kpa). Starosta jest zarówno organem administracji architektoniczno-budowlanej, jak i organem ochrony przyrody.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew na terenach objętych inwestycjami. Pozytywnie należy ocenić wydawanie pozwoleń na budowę.

2. Skuteczność wykorzystania instrumentów prawnych

2.1. Wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew

Opis stanu
faktycznego

2.1.1. W siedmiu z ośmiu zbadanych spraw – w przypadku których w decyzjach zezwalających na usunięcie drzew odstąpiono od naliczenia opłat z tego tytułu – wnioski o usunięcia drzew uzasadniono:

- a) kolizją z wykonywaniem robót budowlanych (w pięciu sprawach) – w przypadku działek, na których realizowano roboty budowlane polegające na: termomodernizacji budynku gimnazjum (OŚ.6130.42.2012 – jedno drzewo, wniosek złożony w trakcie prowadzenia robót), budowie sali sportowej i placu zabaw (OŚ.6131/14/08 – 22 drzewa, OŚ.6131/32/09 – cztery drzewa, OŚ.6130.58.2011 – osiem drzew) i budowie kompleksu sportowego „Orlik 2012” (OŚ.6130/19/09 – 12 drzew).

W tych sprawach odstąpiono od ustalenia opłat z powodów wyszczególnionych w art. 86 ust. 1 pkt 4, 7 lub 9 ustawy o ochronie przyrody, uznając, że drzewa: stwarzały zagrożenie bezpieczeństwu ludzi i mienia (OŚ.6130.42.2012, OŚ.6130.58.2011, OŚ.6131/14/08), zostały posadzone lub wyrosły na nieruchomości po zakwalifikowaniu jej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele budowlane (OŚ.6131/14/08, OŚ.6131/32/09, OŚ.6130/19/09), obumarały lub nie rokowały szans na przeżycie, z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości (OŚ.6130.58.2011, OŚ.6131/14/08).

- b) przyczynami takimi, jak: stwarzanie zagrożenia dla bezpieczeństwa ludzi i mienia, zły stan drzew (prowadzący do ich obumarcia) – w przypadku działek, na których realizowano – na podstawie wcześniej uzyskanych pozwoleń na budowę – roboty budowlane, polegające na:
- renowacji budynku kina wraz z otoczeniem (OŚ.6130.49.2013 – siedem drzew),
 - rozbudowie i przebudowie budynku przedszkola, ze zmianą sposobu użytkowania (OŚ.6130.50.2013 – siedem drzew).

W tych sprawach odstąpiono od ustalenia opłat na podstawie przepisów art. 86 ust. 1 pkt 4 i 9 ustawy o ochronie przyrody, uznając, że drzewa stwarzały zagrożenie

bezpieczeństwu ludzi i mienia bądź obumarły lub nie rokowały szans na przeżycie, z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości.
(dowód: akta kontroli str. 33-41, 51-57, 66-74, 100-105, 109-110, 114-119, 126-129, 137-138, 157-163)

W świetle uzasadnień decyzji przesłanki odstąpienia od ustalenia opłat w tych sprawach wynikały ze zgromadzonego materiału dowodowego, głównie z protokołów oględzin, w których odnotowano zły stan zdrowotny drzew i objawy świadczące o ich złej kondycji. Nie określono natomiast przyczyn, które doprowadziły do takiego stanu (istotnych w kontekście odstąpienia od ustalenia opłaty). Np. w przypadku spraw OŚ.6130.49.2013 i OŚ.6130.50.2013 nie wyjaśniono czy na zły stan drzew nie wpłynęły roboty budowlane wykonywane przy budynkach kina i przedszkola, w przypadku których pozwolenia na usunięcie drzew wydano po zakończeniu tych robót, o czym świadczy nieuporządkowany teren uwidoczony na załączonych do protokołu oględzin fotografiach, zaś w przypadku spraw OŚ.6130.42.2012 i OŚ.6130.47.2012 – pozwolenia wydano w trakcie termomodernizacji budynku gimnazjum. Natomiast w sprawach OŚ.6131/14/08, OŚ.6131/32/09 i OŚ.6130/19/09 wskazano obiekty, którym potencjalnie mogły zagrażać uszkodzone drzewa, udokumentowano przeznaczenie terenu w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego i odnotowano także wiek drzew (kwalifikujący do uznania, że drzewa wyrosły po przeznaczeniu – w tych planach – nieruchomości na cele budowlane), nie wskazując w jaki sposób określono ten wiek. Wyjaśnienia odnoszące się do sposobu prowadzenia oględzin zostały zamieszczone w pozycji „ustalone nieprawidłowości” w pkt. 1.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 42-45, 58-63, 75-78, 95-96, 111-112, 124-125, 152-153, 164-165)

2.1.2. W zakresie wniosków dotyczących usunięcia drzew z nieruchomości na terenie miasta Sokółka, na których realizowano roboty budowlane (z wyłączeniem inwestycji drogowych) w okresie objętym kontrolą nie wydawano decyzji odmawiających wydania zezwolenia na usunięcie drzew. W świetle wyjaśnienia p.o. kierownika WOŚRiL T. Tumiela „w przypadkach wydania decyzji zezwalającej na usunięcie zdrowych drzew, podstawą był art. 7 Kpa, gdzie organ miał na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli, który stosowany był w przypadkach przeprowadzanych inwestycji (...)”

(dowód: akta kontroli str. 21-32, 168-174)

2.1.3. Jak już szerzej opisano w pkt. 1.1.5 i 1.2.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego w czterech z ośmiu decyzji ustalono kompensację przyrodniczą polegającą na nałożeniu obowiązku posadzenia nowych drzew w ilości nie mniejszej od liczby drzew usuniętych (17 sztuk), a w jednej z tych czterech decyzji dodatkowo ustalono opłatę. Opłatę ustalono także za przesadzenie 45 m² krzewów. W badanej próbie decyzji zezwolono na usunięcie łącznie 66 drzew, natomiast nałożono obowiązek posadzenia 17 nowych drzew, co stanowiło 25,7% liczby drzew usuniętych.

W świetle ustaleń kontroli i wyjaśnień p.o. kierownika WOŚRiL T. Tumiela kompensację przyrodniczą ustalono w przypadkach, gdy usunięcie drzew było związane z realizacją inwestycji i dotyczyło drzew zdrowych, zaś dodatkowo opłatę – jeżeli uznano, że nie zachodziła przesłanka do niepobierania opłat (z art. 86 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody). (dowód: akta kontroli str. 40-41, 73-74, 91-93, 109-110, 154-156, 168-174)

Sposób realizacji obowiązków w zakresie kompensacji przyrodniczej przedstawiono w pkt. 1.2.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

2.2. Weryfikacja i egzekwowanie obowiązków ustalonych w zezwoleniach na usunięcie drzew

Opis stanu faktycznego

2.2.1. Jak szerzej opisano w pkt. 1.2 (pozycja „ustalone nieprawidłowości”) niniejszego wystąpienia pokontrolnego, w okresie objętym kontrolą (do czasu rozpoczęcia kontroli NIK) nie podejmowano działań (np. oględzin, kontroli) w zakresie egzekwowania obowiązków ustalonych w pozwoleniach na usunięcie drzew.

2.2.2. W latach 2010-2014 pracownicy Starostwa nie stwierdzili przypadków zniszczenia lub usunięcia drzew bez zezwolenia. Do Starostwa wpłynęła natomiast informacja Burmistrza Sokółki o zniszczeniu przez nieznaną sprawcę części drzew nasadzonych (w listopadzie 2013 roku) w pasie drogowym przebudowanej ulicy, w związku z czym 27 marca 2014 r. dokonano nasadzeń uzupełniających (17 drzew).

(dowód: akta kontroli str. 170)

2.2.3. W okresie objętym kontrolą do Starostwa nie wpływały skargi dotyczące usunięcia lub zniszczenia drzew na terenie Sokółki.

(dowód: akta kontroli str. 3, 170)

2.2.4. W latach 2010-2013 w Starostwie nie wydatkowano środków finansowych na działania bezpośrednio ukierunkowane na ochronę drzew (np. na ich sadzenie lub pielęgnację), tj. na zadania powiatu określone w art. 403 ust. 1 w zw. z art. 400a ust. 1 pkt 29 ustawy Prawo ochrony środowiska (finansowanie ochrony środowiska w zakresie przedsięwzięć związanych z ochroną przyrody, w tym urządzenie i utrzymanie terenów zieleni, zadrzewień, zakrzewień oraz parków). Wydatkowano natomiast łącznie 110,2 tys. zł na – szerzej opisane w pkt. 3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego – zadania z zakresu edukacji ekologicznej (o których mowa w art. 403 ust. 1 w zw. z art. 400a ust. 1 pkt 32 ustawy Prawo ochrony środowiska), głównie na coroczne przedsięwzięcie pn. "Działania na rzecz edukacji ekologicznej z zakresu ochrony powierzchni ziemi, w szczególności na propagowanie selektywnej zbiórki odpadów wśród młodzieży szkół podstawowych i gimnazjalnych Powiatu Sokólskiego".

(dowód: akta kontroli str. 374)

2.3. Decyzje o pozwoleniu na budowę

Opis stanu
faktycznego

Według informacji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Sokółce, w trakcie odbioru robót budowlanych przez organ nadzoru budowlanego nie zwracano uwagi na zagospodarowanie terenu lub działki pod kątem występujących zadrzewień i ich stanu, „podczas kontroli obowiązkowych wynikających z art. 59 i 59 a ustawy prawo budowlane – stan zadrzewienia działek budowlanych nie jest kontrolowany przez pracowników przeprowadzających przedmiotową kontrolę. W związku z powyższym nie podejmowano żadnych działań w powyższym zakresie”.

(dowód: akta kontroli str. 372-373)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, skuteczność wykorzystania przez Starostę Sokólskiego instrumentów prawnych w zakresie ochrony drzew w procesach inwestycyjnych na terenie miasta Sokółka.

3. Działalność edukacyjna i informacyjna w zakresie ochrony drzew w procesach inwestycyjnych

3.1. Działalność edukacyjna i informacyjna

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą, działalność edukacyjna, informacyjna i promocyjna w dziedzinie ochrony przyrody, o której mowa w art. 4 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody, w Starostwie sprowadzała się do organizowania cyklicznych konkursów dla dzieci i młodzieży powiatu sokólskiego:

- „Na największego czyściocha – selekcjonera powiatu sokólskiego”, który to konkurs (zapoczątkowany w 2004 roku) dotyczył zbiórki surowców wtórnych (butelek plastikowych typu PET, opakowań szklanych oraz puszek aluminiowych) i obejmował w poszczególnych edycjach około 20 – 25 szkół podstawowych i gimnazjalnych. Konkurs ten był organizowany przy współudziale Placówki Granicznej Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej w Krynkach, Nadleśnictwa Krynki oraz wójtów i burmistrzów z powiatu sokólskiego;
- „Moje czyste podwórko” – konkurs na rysunek/plakat o tematyce ekologicznej dla przedszkolaków.

Na stronie internetowej Starostwa zamieszczono wykaz pomników przyrody (m.in. drzew), oraz informacje o obszarach objętych innymi formami ochrony przyrody (rezerwaty przyrody, obszary chronionego krajobrazu).

W świetle wyjaśnień p.o. kierownika Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa T. Tumiela oraz kierownika Wydziału Promocji i Rozwoju C. Waszkiewicz, w Starostwie nie realizowano przedsięwzięć ściśle związanych z ochroną drzew, np. ich sadzenia, szkoleń dotyczących ich prawidłowej pielęgnacji.

(dowód: akta kontroli str. 167-171, 374-376)

Z informacji uzyskanych z trzech szkół z terenu Sokółki (Zespołu Szkół, Zespołu Szkół Zawodowych i Zespołu Szkół Rolniczych), dla których organem prowadzącym był Powiat Sokólski, wynikało, że podejmowane w nich działania edukacyjne, informacyjne i promocyjne w zakresie ochrony przyrody (bez szczególnego ukierunkowania na ochronę drzew) polegały na:

- udziale w konkursach (np. „Młodzież w lasach Europy”, „Wiosna w lesie”, „Las iglasty”, „Gospodarka leśna świata”) i olimpiadzie wiedzy ekologicznej oraz prowadzeniu gazetki szkolnej „Nasze dziedzictwo – dlaczego las jest taki ważny” (Zespół Szkół),
- realizacji tematów związanych z ochroną przyrody w ramach zajęć lekcyjnych: sposoby ochrony przyrody, ochrona przyrody w Polsce, międzynarodowe formy ochrony przyrody, motywy i koncepcje ochrony przyrody (Zespole Szkół Zawodowych) oraz tematyka ścieżki ekologicznej (w Zespole Szkół Rolniczych),
- współpracy z miejscowym Nadleśnictwem (zajęcia edukacyjne prowadzone przez leśników w Zespole Szkół Zawodowych).

W jednej z tych szkół (Zespole Szkół Zawodowych) w 2012 roku dokonano nasadzeń dziewięciu drzewek (*Thuja occidentalis: Yellow ribbon* – dwie szt. i *teddy* – siedem szt.) w ramach projektu „Kocham Sokółkę, dbam o jej estetykę” realizowanego przez Fundację „Sokólski Fundusz Lokalny”.
(dowód: akta kontroli str. 377-392)

3.2. Współpraca i konsultacje

Opis stanu faktycznego

W przypadku analizowanych spraw (szerzej opisanych w pkt. 1.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego) usunięcia drzew nie konsultowano z organizacjami pozarządowymi lub mieszkańcami, przy czym w zakresie tych spraw, w latach 2010-2014, w Starostwie nie wydawano decyzji na usunięcie znacznej ilości (powyżej 10) drzew.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Starostwa w zakresie edukacji przyrodniczej.

IV. 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 Kontroli²⁷, wnosi o:

1. Rzetelne dokumentowanie oględzin w postępowaniach w sprawie zezwolenia na usunięcie drzew, w szczególności:
 - badanie kwestii występowania gatunków chronionych, stosownie do wymogu z art. 83 ust. 2 c ustawy o ochronie przyrody,
 - ustalanie przyczyn złego stanu drzew, w przypadku gdy stanowi on przesłankę odstąpienia od ustalenia opłaty za usunięcie drzew.
2. Podawanie podstawy prawnej odstąpienia od ustalenia opłat w decyzjach zezwalających na usunięcie drzew.
3. Weryfikowanie realizacji obowiązków dokonania kompensacji przyrodniczej, nakładanych w zezwoleniach na usunięcie drzew.

²⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 82. ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 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.

Białystok, dnia 9 lipca 2014 r.

Kontroler
Stanisław Żukowski
główny specjalista kontroli państwowej

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

.....
podpis

.....
podpis