



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-009-03/2014

P/14/087

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/14/087 – Ochrona drzew w procesach inwestycyjnych w miastach.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
<i>Kontroler</i>	Jacek Kalas, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 89001 z dnia 30.05.2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1 - 2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Starostwo Powiatowe w Brodnicy (dalej: „Starostwo”) 87-300 Brodnica, ul. Kamionka 18
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Piotr Bogusław Boiński, Starosta Brodnicki (dalej: „Starosta”) (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia¹ działania podejmowane przez Starostwo w latach 2010 - 2014 dla ochrony drzew w procesach inwestycyjnych prowadzonych przez Miasto Brodnica. Działania te obejmowały rozpatrywanie wniosków o wydanie decyzji zezwalającej na usunięcie drzew, sprawdzanie wykonania nakładanych w nich obowiązków oraz prowadzenie działalności edukacyjnej i informacyjnej w zakresie ochrony drzew.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W Starostwie opracowano wewnętrzną procedurę dotyczącą rozpatrywania wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów. We wszystkich badanych postępowaniach administracyjnych w sprawie w/w zezwoleń przeprowadzono rzetelne czynności dowodowe. Pracownicy Starostwa monitorowali i kontrolowali wykonanie obowiązków określonych w decyzjach zezwalających na usunięcie drzew, w tym liczby nowych nasadzeń, terminy ich posadzenia i zachowania sztuki ogrodniczej.

Stwierdzona nieprawidłowość, dotycząca braku we wszystkich badanych projektach budowlanych zatwierdzonych przez Starostę danych m.in. w zakresie ukształtowania zieleni, nie wpłynęła na obniżenie oceny.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wykorzystywanie instrumentów prawnych dla ochrony drzew.

Opis stanu faktycznego

1.1. W Starostwie w związku z procedurą przyznania Certyfikatów PN-EN-ISO 9001:2009² i PN-EN ISO 14001:2005³ opracowano Politykę Zintegrowanego Systemu Zarządzania, w której stwierdzono, że stałe podnoszenie standardów świadczonych usług ma być osiągnięte m.in. poprzez minimalizację negatywnego oddziaływania na środowisko, racjonalną gospodarkę odpadami oraz zapobieganie powstawaniu zanieczyszczeń poprzez edukację i promocję ekologiczną. W Wydziale Ochrony Środowiska Starostwa (dalej: „Wydział OŚ”) określono zasady postępowania przy wydawaniu zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z terenu nieruchomości będących własnością gminy⁴. W 2014 r. uzupełniono procedurę poprzez dopisanie obowiązku odbycia wizji lokalnej i sporządzenia dokumentacji fotograficznej. Na stronach Elektronicznej Skrzynki Podawczej i w Biuletynie Informacji Publicznej szczegółowo opisano m.in., co powinien zawierać wniosek o zezwolenie na usunięcie drzew i krzewów z terenu nieruchomości będących własnością gminy. Standardy kształtowania zieleni wysokiej nie zostały w Starostwie określone, gdyż - jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału OŚ - „wynikają z istniejących norm i uregulowań”.

(dowód: akta kontroli str. 31 – 48)

Pracownicy Wydziału uczestniczyli w szkoleniach dotyczących ochrony zieleni w procesach inwestycyjnych, problematyki utrzymania i usuwania drzew. Naczelnik Wydziału OŚ ukończył m.in. kursy z zakresu ochrony środowiska oraz na temat obszarów objętych Europejską Siecią Ekologiczną Natura 2000.

(dowód: akta kontroli str. 46 – 59, 281 - 287)

1.2. W okresie objętym kontrolą Starosta wydał 4 decyzje o usunięciu drzew i krzewów. Decyzja z 8 stycznia 2013 r.⁵ została na wniosek Burmistrza Brodnicy uchylona. We wszystkich wnioskach o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew określono wymagane art. 83 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody⁶, (dalej: „ustawa o ochronie przyrody”) nazwy gatunków drzew, obwód pnia na wysokości 130 cm, przyczynę i termin zamierzonego usunięcia oraz rysunek (lub mapę) określającą usytuowanie drzew i krzewów w stosunku do granic nieruchomości i obiektów budowlanych. We wszystkich postępowaniach miały miejsce oględziny, w trakcie których sporządzano stosowny protokół⁷. W jednym przypadku w trakcie oględzin nie sporządzono dokumentacji fotograficznej⁸.

(dowód: akta kontroli str. 60 – 279, 388 - 389)

We wszystkich decyzjach Starosty zezwalających na usunięcie drzew zobowiązano wnioskodawcę do dokonania nasadzeń w ilości odpowiadającej co najmniej liczbie drzew usuwanych⁹. Nowe drzewa należało posadzić na działkach będących obszarem inwestycji, sąsiednich lub innych będących w posiadaniu Miasta Brodnica. W decyzjach określono terminy nasadzeń, rodzaj drzew i ich wysokość oraz obwód pnia na wys. 130 cm. We wszystkich przypadkach inwestor został zobowiązany do

² Nr 886/2010 z terminem ważności do 10.03.2013 r.

³ Nr 887/2010 z terminem ważności do 10.03.2010 r.

⁴ Karta usługi nr OŚ -16, l.dz. V.03.04/01

⁵ Nr OŚ.613.91.2012.

⁶ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r o ochronie przyrody (Dz.U. z 2013 r., poz. 627 ze zm.)

⁷ W przypadku wnoszenia o zgodę na wycięcie większej ilości drzew protokół zawierał informację m.in. o tym, czy występują chronione gatunki drzew.

⁸ Dot. decyzji Starosty z 14.06.2010 r. (l.dz. OŚ.6131-41/10).

⁹ W 2012 r. Starostwo wydało zezwolenie na usunięcie łącznie 1144 drzew na terenie powiatu, a kompensata przyrodnicza została ustalona w postaci nasadzenia 1866 nowych drzew (163% usuniętych).

pisemnego poinformowania Starostwa o dokonaniu nowych nasadzeń w terminie 14 dni od wykonania zobowiązania.

(dowód: akta kontroli str. 60 – 65, 108 – 112, 121 – 122, 200 – 206, 288 - 289)

1.3. Starosta w okresie od 2010 r. do zakończenia czynności kontrolnych (10 lipca 2014 r.) zatwierdził projekty budowlane i udzielił pozwolenia na budowę dla 7 inwestycji na terenie Brodnicy, w których powierzchnia zabudowy budynku była większa niż 500 m² i z powodu których wydano zezwolenie na usunięcie drzew lub odmówiono takiego zezwolenia.

Pracownicy Wydziału Budownictwa i Architektury Starostwa prowadzący postępowania o wydanie pozwolenia na budowę nie uczestniczyli w okresie od 2010 r. do zakończenia czynności kontrolnych w szkoleniach z zakresu ochrony przyrody w procesach inwestycyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 290, 354 - 387)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W toku kontroli stwierdzono, że wszystkie projekty budowlane będące przedmiotem kontroli zatwierdzone przez Starostę nie zawierały w części opisowej danych dotyczących ukształtowania zieleni oraz zestawienia powierzchni poszczególnych części zagospodarowania działki budowlanej lub terenu dotyczących powierzchni zieleni lub powierzchni biologicznie czynnej. Części rysunkowe projektów nie określały ukształtowania zieleni, z oznaczeniem istniejącego zadrzewienia podlegającego adaptacji lub likwidacji, oraz układu projektowanej zieleni wysokiej i niskiej.

Zgodnie z § 8 Rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego¹⁰ projekt zagospodarowania działki lub terenu powinien zawierać w części opisowej m.in. „projektowane zagospodarowanie działki lub terenu, w tym urządzenia budowlane związane z obiektami budowlanymi, układ komunikacyjny, w tym określający parametry techniczne dróg pożarowych, sieci i urządzenia uzbrojenia terenu zapewniające przeciwpożarowe zaopatrzenie w wodę, ukształtowanie terenu i zieleni w zakresie niezbędnym do uzupełnienia części rysunkowej projektu zagospodarowania działki lub terenu” (ust. 2 pkt 3) oraz „zestawienie powierzchni poszczególnych części zagospodarowania działki budowlanej lub terenu, jak: powierzchnia zabudowy projektowanych i istniejących obiektów budowlanych, powierzchnie dróg, parkingów, placów i chodników, powierzchnia zieleni lub powierzchnia biologicznie czynna oraz innych części terenu, niezbędnych do sprawdzenia zgodności z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku z decyzją o warunkach zabudowy albo decyzją o lokalizacji inwestycji celu publicznego” (ust. 2 pkt 4). Część rysunkowa, sporządzona na mapie, powinna określać „ukształtowanie zieleni, z oznaczeniem istniejącego zadrzewienia podlegającego adaptacji lub likwidacji, oraz układ projektowanej zieleni wysokiej i niskiej, a w razie potrzeby charakterystyczne rzędne i przekroje pionowe terenu” (ust. 3 pkt 4).

Jak wyjaśnił Starosta, w toku prowadzonych postępowań administracyjnych sprawdzeniu poddano kompletność opracowań projektowych, a nie rozwiązań merytorycznych w nich zawartych.

(dowód: akta kontroli str. 333 - 334, 354 – 387, 578)

¹⁰ Dz.U. z 2012 r., poz. 462 ze zm. Poprzednio rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz.U. Nr 120, poz. 1133 ze zm).

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Skuteczność wykorzystywania instrumentów prawnych.

Starosta w dniu 14 czerwca 2010 r. wydał jedną decyzję, w której zwolnił podmiot dokonujący wycinki drzew z dokonania opłaty¹¹, o której mowa w art. 84 ustawy o ochronie przyrody, na podstawie art. 86 ust. 1 pkt. 4 i 8 przywołanej ustawy. W toku postępowania administracyjnego organ dokonał oględzin w obecności wnioskodawcy. W protokole z oględzin wskazano na zły stan zdrowotny drzew i realne zagrożenie bezpieczeństwa¹². W związku z wycinką dwóch drzew i usunięciem krzewów z powierzchni 450 m² Starosta ustanowił kompensatę w postaci konieczności nasadzenia min. 6 szt. drzew oraz krzewów na powierzchni 500 m².

We wszystkich decyzjach dotyczących zgody na usunięcie drzew Starosta zobowiązał wnioskodawcę do pisemnego poinformowania o dokonanych nasadzeniach. Po otrzymaniu informacji pracownik Wydziału OŚ, w obecności wnioskodawcy, dokonywał odbioru nasadzeń¹³. W protokole zawierano informacje dotyczące m.in. działki, na jakiej dokonano nasadzeń, liczby i rodzaju posadzonych drzew, ich stanu zdrowotnego, oceny nasadzenia pod względem sztuki ogrodniczej, zabezpieczenia i pielęgnacji drzew. Inwestora każdorazowo informowano, że po upływie 3 lat od posadzenia nastąpi odbiór końcowy dokonanych nasadzeń drzew¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 60 – 75, 108 – 112, 121 – 122, 200 – 206, 288 – 289)

Do Starostwa i do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego (dalej „Inspektor”) nie wpłynęły żadne skargi dot. dewastacji drzew w trakcie procesów inwestycyjnych. Inspektor w trakcie przeprowadzanych kontroli placów budów nie stwierdził nieprawidłowości związanych z uszkodzeniem lub nielegalnym usunięciem drzew. W zespołach kontrolnych Inspektora nie brali udziału pracownicy Starostwa.

(dowód: akta kontroli str. 562 – 565)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Pracownicy Starostwa we właściwy i rzetelny sposób kontrolowali wykonanie decyzji Starosty w zakresie egzekwowania obowiązków określonych w zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów.

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

Starostwo oraz szkoły, których organem prowadzącym był Starosta, prowadziły szeroką działalność edukacyjną i informacyjną dotyczącą ochrony przyrody, w tym ochrony drzew.

Działania edukacyjne i informacyjne Starostwa prowadzone były m.in. poprzez: (a) zachęcanie do uczestnictwa w różnych działaniach ekologicznych: szkół, gmin, ośrodków szkolno – wychowawczych i podmiotów gospodarczych, (b) pokrywanie kosztów zakupu środków niezbędnych do przeprowadzania działań ekologicznych

¹¹ Nr OŚ.6131-41/10 z 14.06.2010 r.

¹² Dokumentacji fotograficznej nie sporządzono.

¹³ W związku z decyzją OŚ.613.90.2013.EB oględziny w dniu 12 maja 2014 r. przeprowadził wyłącznie pracownik Wydziału OŚ. Oględziny dotyczyły wykonania I etapu nasadzeń na terenie rezerwatu przyrody „Rzeka Drwęca”. W decyzji Inwestor został zobowiązany do poinformowania Starostwa o dokonanych nasadzeniach po dokonaniu II etapu nasadzeń.

¹⁴ Termin końcowego odbioru nasadzeń na podstawie decyzji Starosty z 14.06.2011 r. mija z dniem 31.10.2014 r. Terminy końcowych odbiorów innych nasadzeń mijają w 2015 r. oraz 2017 r.

organizowanych przez stowarzyszenia i placówki oświatowe, (c) pokrywanie kosztów rewaloryzacji, pielęgnacji i utrzymania terenów zieleni miejskiej oraz placówek oświaty, dla których Starosta był organem prowadzącym, (d) zorganizowanie i przeprowadzenie programu pn. „Wprowadzenie zieleni przydrożnej przy drogach powiatowych na terenie powiatu brodnickiego”, (e) pokrywanie kosztów działań edukacyjno – informacyjnych wykonywanych przez placówki oświatowe, dla których Starosta był organem prowadzącym, (f) pokrywanie kosztów zagospodarowania terenu, (g) bezpośredni udział pracowników Starostwa w akcjach sadzenia lasów oraz usuwania odpadów z rzeki Drwęcy, (g) obejmowanie patronatem działań ekologicznych prowadzonych przez inne podmioty, (h) organizowanie festynów ekologicznych, konkursów dla młodzieży szkolnej dot. ekologii, (i) uczestnictwo w stworzeniu społecznego dokumentu pn. „Raport z debaty klimatycznej”, (j) pozyskiwanie zewnętrznych środków finansowych dla dokonywania nasadzeń zieleni przydrożnej, (k) kolportowanie wydanej przez Starostwo książki dot. przyrody powiatu brodnickiego. W programach rewaloryzacji terenów zielonych zwracano uwagę na konieczność ochrony już rosnących drzew. Dla dokonywanych nasadzeń zwracano uwagę na konieczność wykonania właściwych zabezpieczeń (paliki do mocowania pnia i misy wokół drzewa). Adresatem działań Starostwa były różne grupy wiekowe i środowiskowe.

Działalność edukacyjna, informacyjna i promocyjna w dziedzinie ochrony przyrody, w tym szczególnie w zakresie ochrony drzew, była obecna we wszystkich szkołach prowadzonych przez Starostwo. Placówki oświatowe, których organem prowadzącym był Starosta, prowadziły działania edukacyjne i informacyjne w zakresie ekologii poprzez m.in.: (a) uczestniczenie w corocznej akcji „Sprzątanie świata” oraz „Dni ziemi”, (b) organizowanie zajęć lekcyjnych w ośrodkach ekologicznych, (c) uczestnictwo w konkursach ekologicznych, (d) spotkania z pracownikami Brodnickiego Parku Krajobrazowego, Górznieńsko – Lidzbarskiego Parku Krajobrazowego oraz nadleśnictw, (e) udział w rajdach turystycznych, (f) uczestnictwo w dokonywaniu nasadzeń drzew.

Ponadto w ramach nauki w Zespole Szkół w Jabłonowie Pomorskim w klasach I i II Liceum Ogólnokształcącego oraz w klasie I Technikum i Zasadniczej Szkole Zawodowej prowadzone były zajęcia pt. „Gospodarka leśna”. W ramach programu I klasy Liceum Ogólnokształcącego, Technikum i Zasadniczej Szkoły Zawodowej prowadzone były zajęcia pt. „Formy i metody ochrony przyrody”.

Informacje o wnioskach o usunięcie drzew oraz o podjętej decyzji zamieszczane były w publicznie dostępnej bazie danych o środowisku, którą Starostwo prowadziło do końca 2013 r. na stronie Ministerstwa Środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 396 – 561, 565)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Starostwa 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 Kontroli¹⁵, wnosi o dokonywanie rzetelnej analizy zawartości części opisowej i rysunkowej projektów budowlanych w toku prowadzenia procedury dot. zatwierdzania projektu budowlanego i udzielania pozwolenia budowlanego,

¹⁵ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

w zakresie istniejącego zadrzewienia podlegającego adaptacji lub likwidacji, oraz układu projektowanej zieleni wysokiej i niskiej.

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 Bydgoszczy.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK prosimy 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.

Bydgoszcz, dnia ... lipca 2014 r.

Kontroler
Jacek Kalas
główny specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
podpis

.....
podpis