



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU – 4101-06-01/2014

P/14/087

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<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 Lublinie
<i>Kontroler</i>	Bogusława Maruszewska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90098 z dnia 13 maja 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka, w której przeprowadzono kontrolę</i>	Starostwo Powiatowe w Kraśniku (dalej: Urząd, Starostwo) 23-210 Kraśnik, al. Niepodległości 20
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Andrzej Maj ¹ (Starosta), od 28 sierpnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² realizację przez Starostwo, w latach 2010 - 2014 (do 23 lipca 2014 r.), działań w zakresie ochrony drzew w procesach inwestycyjnych (budowy hal sportowych, budynków biurowych, budynków wielorodzinnych, sklepów wielkopowierzchniowych, parkingów) realizowanych na terenie miasta Kraśnik.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia:

- prawidłowe prowadzenie postępowań dotyczących wydania zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów,
- rzetelny monitoring nasadzeń kompensacyjnych,
- prowadzenie działalności edukacyjnej i informacyjnej w zakresie znaczenia drzew w środowisku miejskim i właściwej ich pielęgnacji, w tym w nadzorowanych przez Starostwo placówkach oświatowych.

Stwierdzone w kontrolowanej działalności nieprawidłowości nie miały istotnego wpływu na prawidłowość rozstrzygnięć. Polegały one na niewykorzystaniu możliwych do zastosowania instrumentów prawnych w trzech postępowaniach administracyjnych dotyczących wydawania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów tj.:

- nie wezwano wnioskodawcy do uzupełnienia braków formalnych w składanym wniosku (art. 83 ust.4³), zgodnie z art 64 ust. 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego⁴ (dalej: kpa),
- wydano decyzję bez przeprowadzenia postępowania dowodowego w zakresie ustalenia pełnej odmiany gatunku drzewa, co uniemożliwiło zastosowanie

¹ Do dnia 28 sierpnia 2013 starostą Kraśnickim był Tadeusz Wojtak.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r o ochronie przyrody Dz. U. z 2013 r. poz.627 ze zm., dalej: ustawa o ochronie przyrody.

⁴ Dz. U. z 2013 r. Poz. 267.

prawidłowej stawki oraz wyliczenie opłaty za jego usunięcie zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 13 października 2004 r. w sprawie stawek opłat dla poszczególnych rodzajów i gatunków drzew (dalej: rozporządzenie w sprawie stawek opłat)⁵.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wykorzystywanie instrumentów prawnych dla ochrony drzew

Opis stanu
faktycznego

1.1. Wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew.

1.1.1. Wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów⁶, zgodnie z zapisami § 28 Regulaminu organizacyjnego⁷ Starostwa Powiatowego w Kraśniku, powierzono Referatowi Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska (dalej: RRLiOŚ) wchodzącemu w skład Wydziału Budownictwa, Inwestycji, Rolnictwa i Ochrony Środowiska (WBIRiOŚ). Wykonywanie powyższych zadań przydzielono w 2010 - 2012 jednemu pracownikowi, w 2012-2013 – trzem pracownikom, w 2014 r. do 30 czerwca 2014 r., od 1 lipca do dnia zakończenia kontroli – jednemu pracownikowi. Osoby prowadzące ww. postępowania posiadały wykształcenie średnie lub wyższe⁸. W okresie objętym kontrolą pracownik zatrudniony do 30 czerwca 2014 r. prowadzący przedmiotowe postępowania w kwietniu 2014 r. ukończył szkolenie „Zezwolenie na usuwanie drzew i krzewów oraz kary administracyjne za usuwanie zieleni”. Od 1 lipca br. pracownik, który zajmował się przedmiotowymi postępowaniami posiada wykształcenie wyższe ekonomiczne.

(dowód: akta kontroli str. 5-13, 15-17)

Starosta wyjaśnił, że pracownik został zatrudniony w ramach prac interwencyjnych współfinansowanych ze środków Powiatowego Urzędu Pracy w Kraśniku. W chwili obecnej pracuje pod nadzorem osoby posiadającej doświadczenie w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 48-49)

1.1.2. W ramach wdrożonego systemu zarządzania opracowano procedurę „wydawania decyzji administracyjnych”⁹ stosowaną przy wydawaniu zezwoleń na usunięcie drzew.

(dowód: akta kontroli str. 31-33, 37-38)

1.1.3. W okresie objętym kontrolą złożono 349 wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew, w tym 209 dotyczyło nieruchomości będących własnością gminy Kraśnik¹⁰, a dziewięć z nich dotyczyło inwestycji budowlanych¹¹. W ośmiu przypadkach postępowania wszczynano na podstawie kompletnego wniosku (zgodnie z art. 83 ust.4 ustawy o ochronie przyrody) zawierającego m.in.: nazwę gatunku drzewa, obwód drzewa mierzony na wysokości 130 cm, przyczynę zamierzonego usunięcia drzewa oraz dołączonego do niego rysunku lub mapy określającą usytuowanie drzew w stosunku do granic nieruchomości i obiektów budowlanych istniejących i projektowanych. We wszystkich postępowaniach zestawienie drzew do usunięcia

⁵ Dz. U. z 2004 r. Nr 228, poz. 2306.

⁶ Zgodnie z art. 83 ust.1 ustawy o ochronie przyrody, usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości może nastąpić po uzyskaniu zezwolenia wydanego przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Stosownie do art. 90 ww. ustawy czynności, o których mowa w art. 83 w zakresie, w jakim wykonywane są one przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, w odniesieniu do nieruchomości będących własnością gminy, wykonuje starosta.

⁷ Załącznik do Uchwały Nr IV 35-/2011 Rady Powiatu w Kraśniku z dnia 26 stycznia 2011 r.

⁸ Mgr inż. techniki rolno-spożywczej, mgr inż. leśnictwa, inż. agrobiznesu, technik leśnictwa, mgr turystyki i rekreacji.

⁹ Certyfikat ISO 9001:2009 z dnia 30.12.2011 r.

¹⁰ W 2010 r. rozpatrzono 52 wnioski, w 2011 r.- 46, w 2012 r. – 47, w 2013 r. – 38, w 2014 r. – 26

¹¹ O powierzchni zabudowy budynku j większej niż 500 m² (min.: stadiony i hale sportowe, budynki biurowe, budynki przemysłowe, budownictwo wielorodzinne, sklepy wielkopowierzchniowe, parkingi i tak w 2010 r. – jeden wniosek, w 2011 r. - trzy, w 2012 r. – jeden, w 2013 r. – cztery, w 2014 do 23 lipca – 0.

zostało wykonane przez wnioskodawcę¹² i zweryfikowane przez Urząd w toku przeprowadzonych oględzin. W jednym przypadku (decyzja Śr.613.24.201) wnioskodawca nie wskazał zamierzonego terminu usunięcia drzew.

(dowód: akta kontroli str.18, 52-206)

1.1.4. Kontrolą objęto dziewięć decyzji (wszystkie dotyczące procesów inwestycyjnych o powierzchni przekraczającej 500 m²), kolidujących z:

- modernizacją i budową miejsc postojowych w pasie drogowym (Śr.6131-1/2010 - 11 drzew),
- projektowanym kolektorem kanalizacji sanitarnej (Śr.613.27.2011 – 6 drzew, 8 m² krzewów),
- projektowaną budową miejsc postojowych (Śr.613.53.2011 – 7 drzew, 91 m² krzewów),
- planowaną budową budynku mieszkalnego (Śr.613.59.2011 – 14 drzew),
- planowaną przebudową targowiska miejskiego (Śr.613.30.9.2012 – 24 drzew),
- projektowanym przyłączem energetycznym oraz uszkadzających ogrodzenie, utrudniających przejazd (Śr.613.5.2013 – 20 drzew),
- projektowaną Strefą Ekonomiczną (Śr.613.6.2013 – dla 48 drzew naliczono opłatę z 3 472 drzew¹³ zgłoszonych do usunięcia),
- budową hali sportowej (Śr.613.24.2013 – 5 drzew, 38,9 m² krzewów),
- projektowaną rozbudową targowiska miejskiego (Śr.613.2.2013 – 6 drzew).

Urząd dokonał we wszystkich przypadkach oględzin nieruchomości, na której rosły wskazane we wnioskach drzewa. Zgodnie z art. 67 § 2 pkt. 3 kpa. z ww. czynności zostały sporządzone protokoły zawierające informację m.in.: gdzie, kiedy i w jakim celu dokonano oględzin, oceniono stan zdrowotny drzew, wskazanych przez wnioskodawcę do usunięcia, ich ilość i wymiary pnia drzewa mierzonego na wysokości 130 cm nad ziemią, podpisane przez osoby w nich uczestniczące. W ośmiu protokołach sporządzonych po 20 lipca 2010 r. zamieszczano także informację dotyczącą występowania w obrębie zadrzewień gatunków chronionych zgodnie z wprowadzoną zmianą w ustawie o ochronie przyrody (art. 83, ust.2c)¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 52-206)

Kierownik WBIRiOŚ (dalej: Kierownik) poinformował, że w przypadku postępowań skomplikowanych, kiedy wydanie zezwolenia poprzedzone jest uzgodnieniami z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska wykonywana jest także dokumentacja fotograficzna. Ponadto w RRLiŚ zatrudnieni są leśnicy, z wiedzy których korzystają prowadzący przedmiotowe postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 34)

1.1.5. Osiem spraw zostało załatwionych w terminie przewidzianym art 35 kpa w ciągu miesiąca od daty złożenia wniosku w Urzędzie. Z tego w czterech postępowaniach (Śr. 6131-1/2010, Śr.613.5.2013, Śr.613.6.2013, Śr.613.2.2.2013) oględziny były przeprowadzone w okresie zimowym (styczeń - marzec). Kierownik poinformował, że wnioskowane drzewa do usunięcia były w kolizji z planowaną inwestycją, wykonano oględziny w okresie zimowym (bezlistnym) aby nie wydłużać postępowania administracyjnego. Pracownicy Starostwa każdorazowo sprawdzali w trakcie oględzin i po analizie projektu planu zagospodarowania nieruchomości z naniesioną inwestycją, czy jest możliwość zachowania drzew.

¹² W trzech przypadkach wykaz dołączony do wniosku został wykonany na podstawie projektu budowlanego (Śr.613.24.2013), inwentaryzacji dendrologicznej (Śr. 613.27.2011), inwentaryzacji drzewostanu (Śr.613.6.2013).

¹³ Zgodnie z art. 86 ust.1 pkt 7 ustawy o ochronie przyrody nie pobiera się opłaty za usunięcie drzew, które wyrosły na nieruchomości po zakwalifikowaniu jej w mpzp na cele budowlane.

¹⁴ Art. 83 ust. 2c ustawy o ochronie przyrody, obowiązującej od 20 lipca 2010 r. (Dz. U. z 2010 r. Nr 119, poz. 804) stanowi, że organ właściwy do wydania zezwolenia dokonuje oględzin w zakresie występowania w obrębie zadrzewień gatunków chronionych.

(dowód: akta kontroli str. 31-34, 63, 85, 98, 116, 130, 144, 168, 186, 200)

W jednym postępowaniu wszczętym na wniosek UM z 5 stycznia 2010 r. o wydanie zezwolenia na usunięcie jedenastu drzew, Starosta zgodnie z art 36 kpa zawiadomił stronę o zmianie terminu załatwienia sprawy (6 marca 2010 r.). Natomiast decyzja Śr. 6131-1/2010 kończąca postępowanie została wydana 29 marca 2010 r. tj. z 26 dniowym opóźnieniem do wyznaczonego terminu.

Z wyjaśnień Kierownik wynika, że po upływie wyznaczonego terminu, powstała konieczność dokonania dodatkowych ustaleń (przeprowadzono rozprawę administracyjną)¹⁵ w celu zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego w sposób wyczerpujący. Natomiast w trybie kpa nie było możliwości ponownego przedłużenia terminu załatwienia sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 52-206, 327-329)

1.1.6. W siedmiu decyzjach wysokość opłaty za usunięcie drzew naliczano prawidłowo uwzględniając stawki zależne od obwodu pnia oraz rodzaju i gatunku drzewa, nieprzekraczające wysokości kwoty wskazanej w art. 85 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody. Wartość przyjęta do obliczeń w decyzjach, była zgodna z wielkością określoną w rozporządzeniu w sprawie stawek opłat i Obwieszczeniach Ministra Środowiska¹⁶ i wynosiła dla decyzji:

- Śr.613.27.2011 kwotę 36 065,35 zł (33 752,55 zł za 5 drzew, 2 312,80 zł za 10 m² krzewów),
- Śr.613.53.2011 wysokość 48 451, 63 zł (27 405,15 zł za 7 drzew, 21 046 zł za 91 m² krzewów) w trakcie oględzin stwierdzono, że nie ma konieczności usunięcia jednego drzewa,
- Śr.613.59.2011 wartość 98 537,69 zł (14 drzew),
- Śr.613.30.9.2012 kwotę 268 903,10 zł (268 160,18 zł za 24 drzewa, 742,92 zł za 3,14 m² krzewów),
- Śr.613.5.2013 wysokość 185 329,52 zł za 20 drzew,
- Śr.613.24.2013 wielkość 173 839,80 zł (164 378,54 - 5 drzew, 9 461,26 - 38,9 m² krzewów),
- Śr.613.2.2.2013 kwotę 74 374, 79 zł (10 drzew).

W dwóch przypadkach nie naliczono opłaty za usunięcie drzew, tj.:

- zgodnie z art. 86 ust. 1 pkt 6 ustawie o ochronie przyrody¹⁷ (decyzja Śr.6131-1/2010) dla 11 drzew, ponieważ wydane zezwolenie wiązało się z budową parkingu w pasie drogowym,
- zgodnie z art. 86 ust.1 pkt 7 ustawy o ochronie przyrody dla 3 424 (decyzja Śr.613.6.2013¹⁸), ponieważ drzewa te wyrosły na nieruchomości po zakwalifikowaniu jej w gminnym planie zagospodarowania przestrzennego na cele budowlane.

¹⁵ Pismem z dnia 3 marca 2010 r zawiadomiono stronę o rozprawie administracyjnej, którą zaplanowano na 15 marca 2010 r.

¹⁶ Dz. U. z 2009 r., Nr 151, poz. 1220 ze zm.

Wysokość stawek ogłoszona w Obwieszczeniu zamieszczonym w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” dla danego roku tj:

M.P. z 2009 Nr 69, poz. 894 Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 23 października 2009 r. w sprawie stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów oraz stawek kar za zniszczenie zieleni na rok 2010,

M.P. z 2010 Nr 76, poz. 954 Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 15 października 2010 r. w sprawie stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów oraz stawek kar za zniszczenie zieleni na rok 2011,

M.P. z 2011 Nr 95, poz. 963 Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 13 października 2011 r. w sprawie stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów oraz stawek kar za zniszczenie zieleni na rok 2012,

M.P. z 2012 poz. 747 Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 25 września 2012 r. w sprawie stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów oraz stawek kar za zniszczenie zieleni na rok 2013.

¹⁷ Dz. U. z 2013 poz. 627 ze zm.

¹⁸ Wnioskodawca wskazał 3 472 drzew do usunięcia w trakcie oględzin przedstawiciele Starostwa oraz Urzędu Miasta zakwalifikowali 48 drzew do naliczenia opłaty, a 3 424 uznali za zwolnione od tej opłaty.

Dla pozostałych 48 drzew objętych decyzją Śr.613.6.2013, niezwolnionych od opłaty naliczono opłatę w wysokości 430 478,02 zł, pomimo, że w decyzji podano niepełną nazwę drzew tj. między innymi: klon, brzoza, sosna. W ocenie NIK uniemożliwiało to przypisanie prawidłowych stawek opłat za usunięcie tych drzew zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie stawek opłat, które w załączniku przewiduje cztery różne stawki w złotych za 1 cm obwodu pnia drzewa mierzonego na wysokości 130 cm w zależności od gatunku i odmiany drzewa tego samego rodzaju.

- klon jesionolistny: pierwsza stawka (najniższa) - klon z wyjątkiem klonu jesionolistnego: trzecia stawka;
- sosna zwyczajna: druga stawka - sosna (pozostałe gatunki i odmiany): trzecia stawka;
- brzoza brodawkowata, brzoza omszona: druga stawka - brzoza (pozostałe gatunki i odmiany): trzecia stawka.

(dowód: akta kontroli str. 66-67, 86-89, 100-103, 117-120, 131-135, 145-148, 169 -174, 187-190, 201-203)

1.1.7. We wszystkich decyzjach zawarto informacje o prawach i obowiązkach strony oraz wynikających z art 84 ust. 4 i 5 ustawy o ochronie przyrody w zakresie odroczenia i umorzenia opłaty tj.: wskazywano liczbę nasadzeń wraz z terminem ich wykonania, przesłanki umożliwiające odroczenie i umorzenie opłaty, sposób powiadomienia organu o dokonanych nasadzeniach. W ośmiu decyzjach wydanych na podstawie ustawy o ochronie przyrody obowiązującej od 20 lipca 2010 r. zostało zawarte pouczenie o tym, że pomimo nie stwierdzenia w trakcie oględzin drzew i krzewów bytowania gatunków chronionych w ich obrębie należy stosować przepisy § 6 i 7 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 28 września 2004 r w sprawie gatunków dziko występujących zwierząt objętych ochroną¹⁹.

W decyzjach zezwalających na usunięcie drzew nie skorzystano z możliwości wykorzystania dostępnych instrumentów prawnych w zakresie obowiązków strony m.in: związanych z ochroną drzew przy prowadzeniu prac ziemnych, wykonywaniu zabiegów w obrębie korony drzewa na terenach zieleni (art. 82 ust. 1 i 1a ustawy o ochronie przyrody) oraz konsekwencjach ich nieprzestrzegania (art. 88 ust. 1 i 89 ust. 1 w związku z art. 90 ustawy o ochronie przyrody).

(dowód: akta kontroli str. 66-67, 86-89, 100-103, 117-120, 131-135, 145-148, 169 -174, 187-190, 201-203)

Kierownik wyjaśnił, że nie odnoszono się w decyzjach do obowiązków strony m.in: związanych z ochroną drzew przy prowadzeniu prac ziemnych, wykonywaniu zabiegów w obrębie korony drzewa na terenach zieleni biorąc pod uwagę normy zawarte w art.107 kpa oraz funkcjonujące w tym zakresie orzecznictwo²⁰, podkreślił, że przepis art. 9 kpa nie nakłada na organy administracji obowiązku nakładania porad prawnych, czy też doradztwa. A stosując się do treści wyroku z dnia 19.03.2013 r. sygn. akt II GSK 2289/11 NSA w W-wie stwierdził, że „Nie ma żadnego przepisu prawa, z którego wynikałby obowiązek organu pouczenia strony o ewentualnych przyszłych popełnionych przez nią błędach proceduralnych”).

Jednocześnie poinformował, że pomimo iż obowiązujące przepisy w zakresie wydawania zezwoleń na wycinkę drzew wraz z orzecznictwem nie nakładają obowiązku dołączania do treści decyzji pouczeń we wskazanym zakresie, tuż. urząd mając na uwadze interes społeczny dołączać będzie do treści decyzji pouczenie o obowiązkach związanych z ochroną drzew i konsekwencjach w zakresie w jakim do tej pory nie było to uwzględnione.

¹⁹ Dz. U. z 2004 r. nr 168, poz. 1765.

²⁰ WSA w W-wie w wyroku z dnia 14.12.2012 r. sygn. akt VII SA /Wa 2134/12.

(dowód: akta kontroli str. 35-36)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W przypadku decyzji Śr.613.24.2013 w sprawie wydania zezwolenia na usunięcie drzewa został rozpatrzony wniosek, w którym nie został wskazany termin zamierzonego usunięcia drzewa, co stanowiło naruszenie art. 83 ust. 4 pkt 6 ustawy o ochronie przyrody, wskazujący zamknięty katalog informacji w które powinny być umieszczone we wniosku, tj. m.in. termin zamierzonego usunięcia drzewa. Organ nie wystąpił do wnioskodawcy o usunięcie braków we wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 177-190)

Kierownik wyjaśnił, iż wszystkie wnioski poddawane były ocenie formalnej, w zakresie wymagań art. 83 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody. Jednostkowy przypadek (Śr.613.24.2013) braku wskazania terminu usunięcia drzew był spowodowany przeoczeniem pracownika.

(dowód: akta kontroli str. 33)

2. W postępowaniu zakończonym decyzją Śr.613.6.2013 w sposób niepełny wskazano gatunek 48 drzew bez wyszczególnienia ich odmian (w sentencji wpisano: topola, brzoza, klon, sosna, dąb). W ocenie NIK uniemożliwiało to jednoznaczne przypisanie prawidłowych stawek opłat za usunięcie tych drzew zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 13 października 2004 r. w sprawie stawek opłat dla poszczególnych rodzajów i gatunków drzew, które w załączniku przewiduje cztery różne stawki w złotych za 1 cm obwodu pnia drzewa mierzonego na wysokości 130 cm w zależności od gatunku i odmiany drzewa tego samego rodzaju.

(dowód: akta kontroli str. 169-174)

Kierownik Wydziału wyjaśnił, że w decyzji Śr.613.6.2013 wydano zezwolenie na usunięcie drzew z rodzajów: klon, brzoza, sosna. Drzewa pochodziły z naturalnej sukcesji ekologicznej tzn. nie były to gatunki i odmiany ozdobne lecz drzewa występujące naturalnie w granicach swych klimatycznych zasięgów. Chodziło więc o sosnę pospolitą, klona pospolitego i brzozę brodawkowatą. Dla takich gatunków naliczona została opłata za usunięcie drzew zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 13 października 2004 r. w sprawie stawek opłat dla poszczególnych rodzajów i gatunków drzew.

(dowód: akta kontroli str. 41-42)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia²¹ pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Starosty w zakresie wykorzystania instrumentów prawnych dla ochrony drzew w wydawanych zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów.

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

Opis stanu
faktycznego

1.2.1. W decyzjach wydanych w latach 2010-2014 zezwalających na usunięcie drzew i krzewów z nieruchomości będących własnością gminy kolidujących z realizacją planowanymi inwestycjami tj.:

- w jednej (Śr.6131-1/2010) określono: liczbę i termin wycięcia drzew, przyczynę odstąpienia od pobrania opłaty, obowiązek wykonanie nasadzeń i ich liczbę (nie mniejszą niż liczba usuniętych drzew), termin posadzenia (do 15 maja 2011 r.) w miejscach niekolidujących z istniejącą i planowaną infrastrukturą drzew oraz obowiązek powiadomienia o wykonaniu zobowiązania;

²¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

- w pozostałych ośmiu²² określono: termin usunięcia drzew, gatunek drzewa zgłaszanego do usunięcia jego obwód pnia mierzony na wysokości 130 cm od ziemi, obowiązek posadzenia drzew i krzewów w ilości nie mniejszej niż liczba usuniętych drzew i krzewów działkę na której należy dokonać nasadzeń, opłatę za usunięcie drzew. Odroczone termin opłaty na okres trzech lat od dnia jej wydania (art. 84 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody). Zobowiązano wnioskodawcę do wniesienia bezzwłocznie naliczonej opłaty, jeżeli drzewa nie zachowują żywotności do trzech lat od daty ich posadzenia (art. 84 ust. 5a ustawy o ochronie przyrody). Wskazano termin dokonania nasadzeń. Zobowiązano stronę do poinformowania Urzędu o wykonaniu nałożonego obowiązku ze wskazaniem daty posadzenia drzew.

(dowód: akta kontroli str. 52-206)

1.2.2. We wszystkich postępowaniach wybranych do kontroli były przeprowadzone oględziny, po upływie terminu wykonania nasadzeń wskazanego w decyzjach (w trzech przypadkach) lub po zawiadomieniu przez wnioskodawcę o wykonaniu tego obowiązku. W wybranych do kontroli postępowaniach nie upłynął trzyletni termin sprawdzenia posadzenia drzew zastępczych. NIK wybrała dodatkowo trzy postępowania²³ z wcześniejszego okresu (2009) w celu zbadania prawidłowości podejmowanych przez Urząd działań i wydawania decyzji w sprawie umorzenia opłaty za usunięcie drzew stosownie z przepisami z art. 84 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody. W dwóch z trzech postępowaniach, przed wydaniem decyzji przedstawiciele Starostwa w obecności strony przeprowadzili oględziny, w trakcie których stwierdzono, że drzewa w ilości wskazanej w decyzji po upływie trzech lat od ich nasadzenia były w dobrej kondycji zdrowotnej. W obu przypadkach została wydana decyzja umarzająca w całości naliczoną opłatę. W trzecim przypadku Śr.6131-72/09 dotyczącym wydania zezwolenia na usunięcie drzew, przedstawiciele Starosty i Urzędu Miasta w obecności kontrolera NIK przeprowadzili oględziny drzew po upływie trzech lat od nasadzenia. Nasadzone drzewa znajdowały się na działkach i w ilości wskazanej w decyzji zezwalającej na usunięcie drzew. Obwód pnia drzew mierzony na wysokości 130 cm nad poziomem gruntu był od 1 cm do 8 cm, a ich wysokość od 2,5 m do 4 m. Ogólny stan żywotności nasadzeń był zadowalający i wskazujący na kilkuletnie przyrosty. Do zakończenia kontroli organ nie wydał decyzji umarzającej naliczoną opłatę.

(dowód: akta kontroli str.250-267, 302-311)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Starosty w zakresie wykorzystania instrumentów prawnych, dla ochrony drzew przy weryfikacji i egzekwowaniu obowiązków ustalonych w zezwoleniach na usunięcie drzew.

1.3. Decyzje o pozwoleniu na budowę

1.3.1. Postępowania związane z wydawaniem decyzji pozwolenia na budowę prowadziło w Starostwie ośmiu pracowników Referatu Budownictwa i Architektury. Żaden z nich nie brał udziału w szkoleniach dotyczących ochrony przyrody, zabezpieczenia drzew na placach budowy, projektowania i kształtowania zieleni.

Starosta wyjaśnił, że pracownicy nie uczestniczyli w takich szkoleniach, ze względu na brak ofert szkoleniowych w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str.14, 39-40)

²² Postępowania zakończone decyzjami znak: Śr.613.27.2011, Śr.613.53.2011, Śr.613.59.2011, Śr.613.30.9.2012, Śr.613.5.2013, Śr.613.6.2013, Śr.613.24.2013, Śr.613.2.2013.

²³ Do analizy wzięto postępowania zakończone decyzją umarzającą naliczoną opłatę w całości tj. Śr.6131-51/09, Śr.6131-40/3/09.

1.3.2. We wszystkich czterech decyzjach o pozwolenie na budowę poddanych kontroli²⁴ dokumentacja planowanej inwestycji zawierała projekty zagospodarowania działki lub terenu, tj.:

- w postępowaniu Ab.6740.IV.52.2012 w części opisowej: odniesienie do istniejącej zieleni, informację o planowanym wykonaniu nasadzenia 38 szt. drzew będących rekompensatą za wycinkę drzew na terenie inwestycji, zestawienie powierzchni i bilans terenu (w tym tereny biologicznie czynne 28,08% całej powierzchni) oraz zapis dotyczący projektowanej zieleni. W części rysunkowej oznaczono projektowaną zieleni, drzewa istniejące i projektowane,
- w postępowaniu Ab. IV 7351-132/2010 w części opisowej: bilans terenu, w części rysunkowej zaznaczono istniejącą i projektowaną zieleni,
- w postępowaniu Ab.6740.IV.122.2012 w części opisowej określono powierzchnię biologicznie czynną (16% powierzchni terenu) oraz odniesiono się do istniejącej zieleni (teren zdegradowany, nieuporządkowany) planowania założenie nowej zieleni. W części rysunkowej zaznaczono istniejącą zieleni wysoką w tym drzewa do likwidacji,
- w postępowaniu Ab.6740.IV.79.2011 w części opisowej: bilans powierzchni. W części rysunkowej wskazano miejsce projektowanej zieleni.

(dowód: akta kontroli str. 47, 268-302)

1.3.3. W wybranych decyzjach o pozwolenie na budowę nie odnoszono się do kwestii drzew, jedynie zamieszczono zapis: "roboty budowlane prowadzić zgodnie z projektem budowlanym stanowiącym załącznik do decyzji", w którym zawarte są informacje dotyczące m.in. istniejącej i projektowanej zieleni.

(dowód: akta kontroli str. 268-302)

1.3.4. Wybrane decyzje o pozwolenie na budowę nie wymagały sporządzenia oceny oddziaływania na środowisko i w ich treści zawarto dane wynikające z art. 36 ustawy Prawo budowlane²⁵ oraz art. 107 kpa.

(dowód: akta kontroli str. 268-302)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zamieszczenie w treści decyzji pouczeń o ciężących na stronie obowiązkach związanych z ochroną drzew oraz konsekwencjach ich nieprzestrzegania (art. 82 ust. 1, art. 82 ust.1a oraz art. 88 ust. 1 i art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody) nie jest co prawda obowiązkowe, jednak stanowiłoby element dobrej praktyki.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Starosty w zakresie wykorzystania instrumentów prawnych wykorzystanych do prowadzenia postępowań dotyczących wydawania pozwoleń na budowę.

Ocena częściowa

2. Skuteczność wykorzystania instrumentów prawnych.

2.1. Wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew

2.1.1. W dwóch zezwoleniach (Śr.6131-/2010, Śr.613.6.2013), z dziewięciu objętych kontrolą, wystąpiły przesłanki do odstąpienia do naliczenia opłaty za usunięcie drzew: Urząd w trakcie oględzin potwierdził przyczyny, które podane zostały we wnioskach i uzasadniały odstąpienie od naliczenia opłaty.

(dowód: akta kontroli str. 52-206)

²⁴ Dwa pawilony handlowo-usługowe, dwa budynki usługowo-handlowe.

²⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

2.1.2. W okresie objętym kontrolą w dwunastu przypadkach odmówiono wydania zezwolenia na usunięcie drzew. Do kontroli w wyniku analizy wytypowano dwa postępowania:

- Śr.613.41.2013, w którym stwierdzono w trakcie oględzin, że drzewo nie zagraża bezpieczeństwu ludzi i mienia, a gałęzie wchodzące w kolizję z balkonami można usunąć bez uzyskania zgody Starosty (art. 82 ust. 1a pkt 1 ustawy o ochronie przyrody),
- Śr.613.44.2014, w którym stwierdzono w trakcie oględzin, że jedno z drzew nie ma zachwianej statyki, nie przejawia objawów choroby i w jego konarach występują gniazda ptasie. Drugiego zaś statykę można poprawić poprzez zwiększenie przestrzeni korzeniowej i dokonanie cięć pielęgnacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 18, 250-267)

2.1.3. We wszystkich decyzjach (poza jedną) nakazano wykonanie nasadzeń kompensacyjnych w ilości nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew (art. 83 ust.3 ustawy o ochronie przyrody). W jednym przypadku (decyzja Śr.613.6.2013) wydano zezwolenie na usunięcie 3 472 drzew (samosiejek), które kolidowały z projektowaną strefą ekonomiczną (rosły na terenie zakwalifikowanym w gminnym planie zagospodarowania przestrzennego na cele budowlane), nakazano wykonanie 48 nasadzeń.

(dowód: akta kontroli str. 52-206)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Starosty w zakresie skuteczności wykorzystywania instrumentów prawnych w wydawanych zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów.

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

2.2.1. W dziewięciu wybranych zezwoleniach wydanych w okresie objętym kontrolą organ przeprowadził oględziny wykonania obowiązku nasadzenia drzew i krzewów. Ponieważ we wszystkich postępowaniach nie minął okres trzech lat od posadzenia drzew zastępczych nie przeprowadzono sprawdzenia, czy drzewa zachowały żywotność, zgodnie z dyspozycją art. 84 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody.

(dowód: akta kontroli str. 52-206)

2.2.2. W Starostwie w okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki wymagające prowadzenia postępowań dotyczących zniszczenia drzew lub usunięcia ich bez zezwolenia.

(dowód: akta kontroli str. 40)

2.2.3. W latach 2010-2014 do Urzędu nie wpłynęły skargi związane z usunięciem lub zniszczeniem drzew lub krzewów.

(dowód: akta kontroli str. 40)

2.2.4. Na przedsięwzięcia związane z ochroną przyrody w okresie objętym kontrolą przeznaczono łącznie 173 804 zł, z tego:

- w 2010 r. wydatkowano kwotę 64 000 zł na realizację projektów ekologicznych "Las naszym skarbem", „Ratujmy kasztanowce”, zakup urządzeń do utrzymania i pielęgnacji zieleni w pasach drogowych dróg powiatowych,
- w 2011 r. - 5 000 zł ("Ratujmy kasztanowce"),
- w 2012 r. – 18 350 zł - "Ratujmy kasztanowce", ochrona kasztanowców na terenie parków podworskich (w Popkowicach, Olbincinie i Gościeradowie), zakup

urządzeń do utrzymania i pielęgnacji zieleni w pasach drogowych dróg powiatowych,

- w 2013 r. – 7 400 zł „Ratujmy kasztanowce”, ochrona kasztanowców na terenie parków podworskich (w Popkowicach, Olbęcynie i Gościeradowie),
- plan w 2014 r. – 79 054 zł – „Ratujmy kasztanowce”, zakup urządzeń do pielęgnacji i utrzymania terenów zieleni w pasach drogowych dróg powiatowych.

(dowód: akta kontroli str.30)

2.3. Decyzje o pozwolenie na budowę

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Kraśniku poinformował, że podczas przeprowadzania kontroli obowiązkowej sprawdzano zgodność prowadzenia inwestycji z projektem zagospodarowania działki lub terenu, między innymi stan zadrzewienia jeżeli był wskazany, a także od inwestorów żąda się okazania zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów.

(dowód: akta kontroli str. 50-51)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Starosty w zakresie skuteczności wykorzystywania instrumentów prawnych dotyczących weryfikacji i egzekwowania obowiązków ustalonych w zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów.

3. Działalność edukacyjna i informacyjna w zakresie ochrony drzew w procesie inwestycyjnym.

Opis stanu
faktycznego

3.1. Działalność edukacyjna i informacyjna.

W okresie objętym kontrolą prowadzona była działalność edukacyjna i informacyjna. Starostwo organizowało corocznie powiatową akcję „Ratujmy Kasztanowce”, oraz w 2010 r. projekt ekologiczny „Las naszym skarbem”. Natomiast w szkołach nadzorowanych przez Starostę prowadzono ww. działalność poprzez:

- udział młodzieży w Powiatowym Konkursie Ekologicznym „Cudze chwalicie...”, którego celem było m.in. kształtowanie zachowania nastawionego na ochronę środowiska przyrodniczego,
- zapoznanie uczniów z pomnikami przyrody, które znajdują się w Alejce dydaktyczno-przyrodniczej,
- prowadzenie zajęć terenowych w klasach pierwszych i drugich dotyczących ochrony gatunkowej drzew.

(dowód: akta kontroli str.30, 312-326)

3.2. Współpraca i konsultacje.

Starosta poinformował, że na terenie powiatu kraśnickiego brak jest organizacji pozarządowych (31 § 4 kpa), które mogły być zawiadamiane i włączane do prowadzonych przez tut. Urząd postępowań. Współpraca i konsultacje były prowadzone z mieszkańcami, którzy byli wnioskodawcami w sprawie usunięcia drzew i krzewów.

(dowód: akta kontroli str. 40)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność edukacyjną i informacyjną w zakresie ochrony drzew prowadzoną przez Starostwo w Kraśniku.

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 Kontroli²⁶, wnosi:

- 1) przestrzeganie procedury administracyjnej przy rozpatrywaniu wniosków o udzielenie zezwolenia na usunięcie drzew, w szczególności poprzez stosowanie wezwań do usunięcia braków (art. 64 § 2 k.p.a.),
- 2) stosowanie w decyzjach administracyjnych prawidłowych (pełnych) nazw gatunków drzew z ich odmianami, umożliwiającymi prawidłowe naliczenie opłat zgodnie z treścią rozporządzenia w sprawie stawek opłat.

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 Lublinie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Lublin, dnia 25 lipca 2014 r.

Kontroler
Bogusława Maruszewska
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
Podpis

.....
Podpis

²⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.