



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU – 4101-06-03/2014

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>Kontrolerzy</i>	Paweł Szafran - główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90104 z dnia 13 maja 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka, w której przeprowadzono kontrolę</i>	Starostwo Powiatowe w Tomaszowie Lubelskim (dalej: „Urząd” lub „Starostwo”), ul. Lwowska 68, 22-600 Tomaszów Lubelski.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Jan Kowalczyk – Starosta Powiatu (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Prowadzone przez Urząd postępowania, obejmujące swoim zakresem zagadnienia związane z ochroną drzew w procesach inwestycyjnych, a w szczególności udzielaniem zgody na ich usunięcie związane były z wystąpieniem okoliczności, uzasadniających zwolnienie z opłat. Stwierdzono przy tym działania, wskazujące na nieskuteczność zastosowania instrumentów prawnych w zakresie ochrony i kompensaty przyrodniczej, które oceniono jako nierzetelne i niezgodne z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Nie miały one przy tym istotnego wpływu na prawidłowość rozstrzygnięć.

Wywiązywano się również z obowiązków prowadzenia działań związanych z edukacją, informacją i promocją w dziedzinie ochrony przyrody, w tym drzew¹.

Uzasadnienie ogólnej oceny

W kontrolowanym okresie, tj. w latach 2010-2014, w Starostwie, zgodnie z obowiązującymi przepisami², stosowano procedurę wydawania zezwoleń na usunięcie drzew. Niektóre postępowania nie zostały jednak rzetelnie przeprowadzone i udokumentowane. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na niewykorzystaniu możliwych do zastosowania instrumentów prawnych w postępowaniach administracyjnych dotyczących wydawania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów, w szczególności:

- nierzetelnie dokumentowano niektóre istotne elementy uzasadniające wydanie decyzji, w tym dotyczące przesłanek wydania zgody na usunięcie drzew bez obowiązku ponoszenia opłat,

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2013 r. poz. 627 ze zm.).

- w decyzjach nieprecyzyjnie określano obowiązki w zakresie dokonywania nasadzeń, co uniemożliwiało ich skuteczną weryfikację,
- wystąpiły przypadki odstąpienia od sporządzania protokołów oględzin, a w 10 postępowaniach nie odniesiono się do faktu występowania w obrębie zadrzewień gatunków chronionych, co było niezgodne z art. 83 ust. 2c ustawy o ochronie przyrody.

III. Wyniki kontroli

1. Wykorzystywanie instrumentów prawnych dla ochrony drzew

Opis stanu faktycznego

1.1. Wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew

1. Zadania związane z wydawaniem zezwoleń na usunięcie drzew powierzono do realizacji Wydziałowi Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska Urzędu. Pracownicy prowadzący te sprawy posiadali wykształcenie wyższe³, przy czym osoba dokonująca oględzin i przygotowująca projekty decyzji posiadała wykształcenie wyższe zawodowe o kierunku rolniczym, a także uczestniczyła w szkoleniach obejmujących swoim zakresem problematykę utrzymania drzew i krzewów, w tym także zagadnienia związane z identyfikacją drzew zagrażających bezpieczeństwu ludzi i mienia, wizualną oceną stanu zdrowotnego i statyki drzewa, a także określanie wieku drzew.

(dowód: akta kontroli str.4-13)

2. W Urzędzie zasady postępowania przy wydawaniu zezwoleń na usunięcie drzew zostały określone (30.07.2009 r.) dla potrzeb uzyskania certyfikatu EN ISO 9001:2008. Nie obejmowały one swoim zakresem standardów dotyczących kształtowania zieleni wysokiej.

(dowód: akta kontroli str.14-19)

3. Na podstawie analizy 87 postępowań dotyczących wydania zgody na usunięcie drzew stwierdzono, że we wszystkich przypadkach podstawę ich wszczęcia stanowiły wnioski złożone przez uprawnione podmioty. Informacje dotyczące przeznaczenia gruntów objętych wnioskami uzyskiwano na podstawie danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków, co było spowodowane uznaniem przez Urząd, iż dane w tym zakresie, wobec braku planów zagospodarowania przestrzennego, są wystarczające.

(dowód: akta kontroli str. 24-33,151-154,173)

Składane wnioski nie zawierały niektórych informacji wymaganych w art. 83 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody. Na 87 spraw objętych kontrolą:

- w 29 wnioskach nie zawarto informacji dotyczących obwodu pnia, a w 27 wnioskach nie podano planowanego terminu usunięcia drzew, w pięciu wnioskach termin nie został sprecyzowany⁴, w 25 wnioskach nie podano nazwy gatunku

³ Pracownik wydający decyzje posiadał wykształcenie wyższe inżynierskie w zakresie ochrony środowiska rolniczego oraz magisterskie na kierunku rolniczym. Ponadto, w oględzinach uczestniczył drugi pracownik Urzędu posiadający wykształcenie wyższe magisterskie na kierunku rolniczym. W 2010 r. w jednostkowych przypadkach w oględzinach zamiast wymienionego pracownika, przygotowującego projekty decyzji, oględzin dokonywała osoba posiadająca wykształcenie wyższe na kierunku ogrodnik.

⁴ użyto określeń takich jak: „niezwłocznie”, „pilnie”, „po uprawomocnieniu się decyzji”.

drzewa, do 16 wniosków nie dołączono rysunków lub map określających usytuowanie drzew.

W dwóch przypadkach wezwano wnioskodawcę do uzupełnienia ww. braków w trybie art 64 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵ (dalej: K.p.a.). W pozostałych sprawach Urząd dokonywał weryfikacji i uzupełnienia wymaganych danych, dokonując stosownych ustaleń w protokołach oględzin i wydawanych decyzjach, przy czym w ww. sprawach nie udokumentowano miejsca usytuowania drzew podlegających usunięciu.

(dowód: akta kontroli str. 24-39,159,162)

Członek Zarządu Powiatu wyjaśnił, że: „wnioski o wydanie zezwolenia nieposiadające wszystkich informacji były rozpatrywane, gdyż w większości dotyczyły drzew zagrażających bezpieczeństwu, które należało wyciąć jak najwcześniej. Dane brakujące we wniosku były uzupełniane na podstawie informacji uzyskanych w urzędzie i w czasie oględzin w terenie. Wielokrotnie wzywano o uzupełnienie braków we wnioskach drogą telefoniczną – ponadto wysłano do wszystkich wójtów/burmistrzów w całym powiecie pismo informujące, co wniosek o wycinkę drzew powinien zawierać – cytując art. 83 ust. 1 pkt. 4 ustawy o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 r.” Odnosząc się do braku informacji dotyczących obwodów pni podał, że dane w tym zakresie zbierano poprzez pomiary, pomimo tego, że nie wpisywano tych danych do protokołów oględzin.

(dowód: akta kontroli str. 151-154)

Z informacji uzyskanej w Urzędzie wynika, że w 2012 r. udzielono zgody na usunięcie łącznie 777 drzew z obszaru powiatu tomaszowskiego, natomiast kompensatę przyrodniczą w postaci nasadzenia nowych drzew ustanowiono dla 120 sztuk (15,4%).

(dowód: akta kontroli str.20-23)

4. Na 87 spraw objętych kontrolą w 65 postępowaniach, przed wydaniem decyzji, sporządzono z przeprowadzonych oględzin stosowne protokoły, w których odnoszono się do okoliczności uzasadniających wydanie rozstrzygnięć⁶. W Urzędzie nie widziano potrzeby powoływania biegłych w celu ustalenia stanu drzew lub gatunków chronionych, a także nie występowało z zapytaniami w tej sprawie do regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Analiza sporządzonych protokołów oględzin wykazała m.in., że zgodnie z art. 67 par. 2 ust. 3 K.p.a. z ww. czynności zostały sporządzone protokoły zawierające informację m.in.: gdzie i kiedy dokonano oględzin, oceniono stan zdrowotny drzew, wskazanych przez wnioskodawcę do usunięcia. Protokoły zostały podpisane przez osoby w nich uczestniczące. W trzech przypadkach⁷, w protokołach oględzin sporządzonych po 20 lipca 2010 r. nie odniesiono się do kwestii wskazanych w art. 83 ust. 2c ustawy o ochronie przyrody⁸, to jest występowania w obrębie zadrzewień gatunków chronionych, przy czym w jednym z tych przypadków taką informację zawarto w wydanej decyzji⁹. Nie wystąpiły przesłanki uzasadniające konieczność przeprowadzenia rozprawy administracyjnej.

(dowód: akta kontroli str.24-39,76-83,151-154,283-287)

⁵ Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

⁶ W tym od 20 lipca 2010 r. (zmiana ustawy o ochronie przyrody poprzez wprowadzenie art 82 ust 2c) przeprowadzono 73 postępowania, a protokoły sporządzono w 57 przypadkach.

⁷ RLO.6131-122/10, RLO.6131-113/10 oraz RLO.613.110/13 (w sprawie tej w protokole oględzin wskazano, że wycięcie drzew nie wpłynie negatywnie na środowisko przyrodnicze)

⁸ 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.

⁹ RLO.613.110.13

5. Nie stwierdzono przypadków przesuwania terminów rozpatrzenia wniosków złożonych w latach 2010-2014, również tych złożonych w okresach jesienno-wiosennych, w których jako podstawę usunięcia drzew wskazywano ich obumarcie. Spośród spraw, w których okoliczność ta stanowiła, zgodnie z art. 86 ust. 1 pkt 9 ustawy o ochronie przyrody, jedną z przesłanek wydania zgody na usunięcie drzew, sprawy rozpatrywano również w okresie, w których drzewa znajdują się w stanie spoczynku, i tak: 3 sprawy¹⁰ rozstrzygano (włącznie z dokonywanymi oględzinami) w grudniu, w jednej sprawie¹¹ oględziny przeprowadzono 26 listopada, a decyzję wydano cztery dni później.

(dowód: akta kontroli str. 24-33,76-83,111-112,117-118)

Członek Zarządu Powiatu podał, że drzewa obumarłe i nierokujące szansy na dalszy prawidłowy wzrost w okresie zimowym mają przebarwioną korę /jest czarna/ z odpadającą płatami korą oraz inne łatwe do stwierdzenia symptomy. Wiedzę w tym zakresie posiada pracownik wydający decyzje zezwalające na wycięcie drzew. Potwierdzają to m.in. odbyte szkolenia. Oględziny potwierdzały obumarcie drzew i to, że nie rokuje one szans na przeżycie.

(dowód: akta kontroli str. 151-154)

6. W objętych kontrolą przypadkach podstawą usunięcia drzew były okoliczności wymienione w art. 86 ustawy o ochronie przyrody, to jest m.in. zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia (art. 86 ust. 1 pkt 4 ustawy) lub ich obumarcie z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości, bez szans na przeżycie (art. 86 ust. 1 pkt 9 ustawy). W trzech przypadkach wskazano na okoliczności wymienione w art. 86 ust. 1 pkt 7 przedmiotowej ustawy, to jest wystąpienie zadrzewień na nieruchomości, po zakwalifikowaniu jej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele budowlane.

(dowód: akta kontroli str. 24-33,64-132,180-211)

7. W wydawanych decyzjach nie zawierano informacji dotyczących obowiązków związanych z ochroną drzew i konsekwencjami ich nieprzestrzegania, wymienionymi w szczególności w art. 82 ust. 1 oraz 1a, a także w art. 88 i 89 ustawy o ochronie przyrody.

(dowód: akta kontroli str. 40, 64-133,163-213)

Członek Zarządu Powiatu wyjaśnił, że uznano, iż nie ma obowiązku zamieszczania w decyzjach dotyczących usunięcia drzew informacji, o których mowa w art. 82 oraz art. 88 i art. 89 ustawy o ochronie przyrody.

(dowód: akta kontroli str. 151-154)

1.2 Weryfikacja i egzekwowanie obowiązków ustalonych w zezwoleniach na usunięcie drzew

1. W decyzjach wydanych w latach 2010-2014, nie nakładano opłat za usunięcie drzew, o których mowa w art. 84 ustawy o ochronie przyrody. Wskazywano w nich na przesłanki uzasadniające zwolnienie wnioskodawców z tego obowiązku.

W wydawanych decyzjach zezwalających na usunięcie drzew wskazywano terminy wykonania tych czynności, bądź też odstępowano od ich wyznaczenia, przy czym w wydawanych decyzjach, w których termin wycinki przypadał na okres od końca lutego do 16 października, to jest w okresie, w którym obowiązują zakazy w zakresie niszczenia gniazd ptaków, wskazywano na obowiązek przestrzegania obowiązujących w tym zakresie uregulowań, zawartych w art. 52 ust. 1 pkt 5 ustawy

¹⁰ RLO.6131-113/10, RLO.6131-122/10, RLO.613.99.2011

¹¹ RLO.613.105.2012

o ochronie przyrody i § 7 pkt 7 i 8 pkt 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 października 2011 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt¹².

(dowód: akta kontroli str. 40, 64-67,69-128,)

Członek Zarządu Powiatu wskazał, że wyznaczanie terminów usunięcia drzew odbywało się na podstawie każdorazowej weryfikacji terminów ich wykonania, bądź też uznania, że nie ma potrzeby podawania takich informacji.

(dowód: akta kontroli str.151-154)

W kontrolowanym okresie wydano łącznie dziewięć decyzji, w których zezwolono na usunięcie drzew z terenu miasta Tomaszów Lubelski, jednocześnie zalecając (sześć decyzji) lub zobowiązując (trzy decyzje) do dokonania nasadzeń kompensacyjnych. Przedmiotowe decyzje dotyczyły usunięcia 110 drzew, przy zobowiązaniu do dokonania nasadzeń w łącznej ilości 125 drzew. W wydawanych decyzjach, w szczególności wskazywano:

- liczbę drzew zaleconych do nasadzenia, przy czym liczba ta była równa lub większa od liczby drzew przeznaczonych do usunięcia. W czterech decyzjach (RLO.6131-122/10, RLO.6131-110/10, RLO.6131.-108/10, RLO.6131-113/10) podano, że nasadzeń należy dokonać w ilości „nie mniejszej niż liczba wyciętych drzew”,

- w decyzjach RLO.6131.07.2011, RLO.613.51.2014 zalecono wykonanie nasadzeń „na terenie własnej nieruchomości” lub „nieruchomości stanowiącej własność miasta”, w trzech decyzjach podano, że nasadzeń należy dokonać odpowiednio: w miejscu usunięcia drzew (RLO.6131-122/10 i RLO.6131-113/10) oraz w parku (RLO.613.80.2013). W czterech sprawach (RLO.613.50.2014, RLO.6131-108/10, RLO. 6131-110/10 oraz RLO.613.28.2012), nie wskazano miejsca dokonania nasadzeń.

- w pięciu sprawach (RLO.613.50.2014, RLO.613.51.2014, RLO.6131.122/10, RLO.6131.108/10 i RLO.6131.113/10) nie określono terminu dokonania nasadzeń. W decyzjach nr RLO.61316.07.2011 z dnia 2.02.2011 r., RLO.613.80.2013 z dnia 13.09.2013 r. oraz RLO.6131-110/10 z dnia 16.11.2010 r. wskazano, że nasadzeń należy dokonać odpowiednio: do końca marca 2011 r., wiosną 2014 r. oraz wiosną 2011 r. W decyzji nr RLO.613.28.2012 z dnia 7.03.2012 r. podano, że nasadzeń należy dokonać w okresie kwiecień-październik.

W żadnej, z ww. decyzji (9), nie zawarto informacji dotyczących szczegółowych parametrów nowosadzonych drzew (m.in. wskazania gatunku, obwodu pnia). Nie zobowiązywano również wnioskodawców do informowania Urzędu o wykonaniu nasadzeń. W czterech decyzjach zalecono dokonanie nasadzeń odpowiednio: „dostosowanych do istniejącego siedliska” (decyzje RLO.613.50.2014 oraz RLO.613.51.2014), „drzew lub krzewów ozdobnych” (decyzje nr RLO.6131.07.2011 oraz RLO.613.80/2013). W pozostałych pięciu decyzjach nie zawarto informacji w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str.40, 69-105)

2. Spośród dziewięciu decyzji, w których zobowiązano bądź zalecono wnioskodawcom dokonanie nasadzeń, w jednym przypadku (RLO.6131-122/10) pracownicy Starostwa dokonali weryfikacji przedmiotowego obowiązku potwierdzając jego wykonanie, sporządzając stosowny protokół.

(dowód: akta kontroli str.80-86)

Przeprowadzone w trakcie kontroli NIK oględziny¹³ wykazały, że spośród trzech

¹² Dz.U. Nr 237, poz. 1419.

¹³ Oględziny przeprowadzono w celu weryfikacji obowiązku dokonania nasadzeń w trzech decyzjach, w których wskazano miejsce ich dokonania (RLO.6131-122/10, RLO.6131.-113/10, RLO.6131.80.2013)

decyzji, w których określono miejsce dokonania nasadzeń w jednym przypadku wnioskodawca wywiązał się z nałożonego obowiązku (decyzja nr RLO.6131-122/10), wszystkie drzewa zachowały żywotność, przy czym na jednym znajdowały się ślady infekcji¹⁴. W pozostałych przypadkach (decyzje nr RLO.6131-113/10 oraz nr RLO.613.80.2013), w których wnioskodawcą był Burmistrz Miasta Tomaszów Lubelski, we wskazanych w decyzjach miejscach (działka przy ul. Żeromskiego oraz obszar parku miejskiego) nasadzeń nie stwierdzono.

(dowód: akta kontroli str.137-146)

Inspektor ds. rolnictwa i ochrony środowiska Starostwa podała, że z informacji uzyskanej w dniu 26 czerwca 2014 r. (to jest w trakcie kontroli NIK) z Urzędu Miasta w Tomaszowie Lubelskim wynika, że w 2014 roku podmiot ten nie mógł wykonać nasadzeń z uwagi na inne pilniejsze wydatki i prace, przy czym zobowiązało się do ich dokonania, w/g zalecanych decyzji, w terminie do 31 lipca 2014 roku.

(dowód: akta kontroli str.147)

W wydawanych decyzjach dotyczących obowiązku dokonywania nasadzeń nie zamieszczano informacji na temat konieczności prowadzenia zabiegów pielęgnacyjnych w sposób pozwalający na zachowanie żywotności tych drzew. Członek Zarządu Powiatu podał, że brak informacji w powyższym zakresie wynikał z dotychczas stosowanej praktyki w urzędach, gdzie nie stosowano takich zapisów, a także z uznania, że nie ma takiej potrzeby.

(dowód: akta kontroli str.64-103,151-154)

1.3. Decyzje o pozwoleniu na budowę

1. Pracownicy Urzędu prowadzący postępowania o wydanie pozwolenia na budowę nie uczestniczyli w szkoleniach dotyczących ochrony przyrody na placu budowy, zabezpieczenia drzew, projektowania i kształtowania zieleni.

(dowód: akta kontroli str.5-6)

2. Spośród ośmiu, objętych kontrolą postępowań związanych z wydaniem pozwoleń na budowę we wszystkich sprawach projekty budowlane zawierały projekty zagospodarowania terenu, przy czym w sześciu sprawach załączone projekty zagospodarowania terenu obejmowały układ zieleni. W dwóch pozostałych, w częściach rysunkowych zawarto informacje na temat układu zieleni, ukształtowania terenu, przy czym, dokumentacja ta nie zawierała informacji na temat jej powierzchni a także powierzchni biologicznie czynnej.

We wszystkich projektach zagospodarowania działek wskazywano w szczególności na takie elementy jak istniejące zadrzewienie, liczba i usytuowanie drzew, w tym przewidzianych do usunięcia.

(dowód: akta kontroli str.36)

Dyrektor Wydziału Architektury i Budownictwa wskazał, że dla dwóch inwestycji (niebędących obiektami kubaturowymi) nie podano informacji na temat powierzchni biologicznie czynnej i zieleni ze względu na to, iż swoimi zakresem obejmowały one tylko część działek, w związku z tym w projekcie nie bilansowano tych danych.

(dowód: akta kontroli str.36)

3-4. W wydawanych decyzjach o pozwoleniu na budowę nie odnoszono się do kwestii drzew, a także nie informowano wnioskodawców o obowiązkach związanych z ich ochroną podczas prowadzenia prac budowlanych oraz konsekwencjach wynikających ich nieprzestrzegania, określonych w art. 82, 88 i 89 ustawy o ochronie przyrody. Analiza dokumentacji projektowej związana z ww. inwestycjami

¹⁴ W trakcie oględzin użytkownik nieruchomości poinformował, że drzewo zostanie objęte działaniami pielęgnacyjnymi.

wykazała, że w jednym przypadku¹⁵, w projektach zawarto informacje o konieczności ochrony m.in. terenów zielonych i krzewów. W części opisowej projektu zagospodarowania terenu wskazano, m.in., że „istniejącą zieleń i drzewostan należy w maksymalnym stopniu chronić, prace prowadzone w pobliżu drzew winny być poprzedzone zabiegami zabezpieczającymi je przed negatywnym wpływem prac ziemnych”.

(dowód: akta kontroli str.219-254, 271-272)

Dyrektor Wydziału Architektury i Budownictwa wskazał, że brak zawierania ww. informacji w decyzjach o pozwoleniu na budowę wynikał m.in. z oparcia się na interpretacji Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego (dalej: GINB) nakazującej stosowanie się do wzorów określonych w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i decyzji o pozwoleniu na budowę (Dz.U. z 2003 r. Nr 120, poz. 1127). W załączonej do wyjaśnień stanowisku GINB wskazano, że treść decyzji powinny być zgodna ze wzorami (...), powinny w pełni odzwierciedlać treść wskazaną we wzorach.

(dowód: akta kontroli str. 262-266)

5. Działający z upoważnienia Starosty, Członek Zarządu Powiatu wskazał m.in., że pracownicy Wydziału Architektury i Budownictwa Urzędu, w przypadku pojawienia się jakichkolwiek problemów zbieżnych z ochroną środowiska, w tym również z usuwaniem drzew w związku z budową konsultowali się z pracownikami Wydziału Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowisk, którzy posiadają odpowiednią wiedzę z tego zakresu. Informacje te potwierdził dyrektor Wydziału Architektury i Budownictwa Starostwa.

(dowód: akta kontroli str.157, 263-264)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości:

1. W 16 przypadkach oględziny nie zostały udokumentowane w postaci protokołów oględzin, co naruszało art. 14 § 1 oraz art. 67 § 1 i § 2 pkt 3 K.p.a, a w trzech przypadkach,¹⁶ pomimo sporządzenia tych protokołów nie odniesiono się w nich do okoliczności wskazanych w ww. art 83 ust. 2c ustawy o ochronie przyrody. W efekcie tych zaniechań, w 10 postępowaniach w ogóle nie odniesiono się do okoliczności wskazanych w tym przepisie, to jest dokonywania oględzin w zakresie występowania w obrębie zadrzewień gatunków chronionych i dokumentowania tej czynności, a w dziewięciu sprawach informacje te zawarto wyłącznie w decyzjach.

Ponadto stwierdzono, że w 11 przypadkach (RLO 6131-56/10, RLO 6131-41/10, RLO 6131-58/10, RLO 6131-90/10, RLO 613.08.2011, RLO 613.11.2011, RLO 613.13.2011, RLO.613.18.2011, RLO 613.35.2011, RLO.613.61.2011, RLO 613.7.2012), w decyzjach zawarto informacje na temat obwodów pni drzew przeznaczonych do usunięcia, pomimo tego, że w złożonych wnioskach jak również w protokole oględzin nie zawarto informacji w tym zakresie.

W jednej sprawie (RLO 613.53.2011) w dokumentacji z postępowania nie zawarto informacji na temat obwodu pnia drzewa objętego wnioskiem.

Nierzetelnie sporządzono dwa protokoły z których wynika, że oględziny dokonano 26 stycznia 2011 roku, tj. na 2 dni przed złożeniem wniosków (RLO.6131.07.2011 oraz RLO.6131.08.2011).

(dowód: akta kontroli str. 24-39,64-68,278-282)

¹⁵ Sprawa nr AB.6740A.466.2011

¹⁶ RLO6131-122/10, RLO 6131-113/10, w postępowaniu nr RLO.613-110/13, w sporządzonym protokole wskazano, że wycięcie drzewa nie wpłynie negatywnie na środowisko przyrodnicze.

Członek Zarządu Powiatu wyjaśnił, że pomimo braku sporządzenia protokołów oględzin, czynności tych dokonywano, a nie odzwierciedlano tego faktu w dokumentacji w trakcie oględzin, ponieważ nie stwierdzono występowania gatunków chronionych i gniazd. Zbierano również potrzebne dane (dotyczące m.in. obwodów pni). Daty oględzin w dwóch przypadkach wpisano omyłkowo.

(dowód: akta kontroli str.151-154)

Obowiązek weryfikowania wszystkich istotnych elementów koniecznych do wydania prawidłowego rozstrzygnięcia wynika z treści art. 7 oraz art. 67 § 1 i art. 77 § 1 K.p.a. Należy mieć na uwadze, że decyzje zezwalające na usunięcie drzew są decyzjami uznaniowymi, w których oprócz interesu strony należy także rozważyć interes społeczny jakim jest ochrona przyrody. Ponieważ interesy te pozostają w konflikcie, tak więc organ administracji publicznej powinien rzetelnie i skrupulatnie przeprowadzić postępowanie dowodowe, w tym należyście je udokumentować.

2. W sześciu wydanych decyzjach¹⁷ stwierdzono błędy polegające na wskazaniu w sentencjach okoliczności, które nie znajdowały potwierdzenia w ich uzasadnieniu, i tak: jako przyczyny odstąpienia od naliczania opłat powoływano się na okoliczności wskazane w art. 86 ust. 1 pkt 9 ustawy o ochronie przyrody, podczas gdy w ich uzasadnieniu wskazywano na treść i okoliczności wymienione w art. 86 ust. 1 pkt 4 lub pkt 5 powołanej ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 69-81,106-109,128-132)

Członek Zarządu Powiatu wyjaśnił, że rozbieżności w sporządzanych decyzjach wynikały z pomyłki pracownika wprowadzającego do komputera dane dotyczące decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 153)

3. W pięciu decyzjach, w których Urząd zobowiązał wnioskodawców do dokonania nasadzeń, nie określił terminu wywiązania się z tego obowiązku. We wszystkich dziewięciu sprawach, w których zobowiązano bądź zalecono wnioskodawcom dokonanie nasadzeń nie zawarto również obowiązku poinformowania Starostwa o wywiązaniu się z tej czynności. Brak zapisów w tym zakresie utrudnia sprawdzenie czy zalecane nasadzenia zostały wykonane.

Tylko w jednym przypadku, spośród ww. spraw Urząd skontrolował wypełnienie tego obowiązku, a przeprowadzone w trakcie kontroli NIK oględziny wykazały, że w dwóch innych przypadkach, w których wskazano miejsce nasadzeń, wnioskodawca nie wywiązał się z nałożonych obowiązków.

(dowód: akta kontroli str. 64-105,137-146)

Członek Zarządu Powiatu wyjaśnił, że brak podawania w decyzji ww. informacji, a także nieweryfikowanie dokonania nasadzeń wynikał m.in. z uznania, iż tymi sprawami zajmuje się odpowiednia jednostka organizacyjna w Urzędzie Miasta w związku z czym nie ma potrzeby informowania Starostwa o wykonaniu zaleceń jak i weryfikacji nałożonych obowiązków.

(dowód: akta kontroli str.153-154)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zamieszczenie w zezwoleniach na usunięcie drzew i treści decyzji pozwoleń na budowę 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.

¹⁷ RLO.6131-108/10, RLO.6131-110/10, RLO.6131-113/10, RLO.6131-122/10, RLO.6131-98/10, RLO.6131-99/10.

Urząd wykorzystywał instrumenty prawne dla ochrony drzew. Prowadzone postępowania w tym zakresie skupiały się przede wszystkim na przesłankach uzasadniających udzielenie zgody na usunięcie drzew takich jak zagrożenie bezpieczeństwa dla osób lub mienia, obumarcie drzew, które zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami były zwolnione z opłat. Usunięcie drzew nie wiązano z pracami inwestycyjnymi. Stwierdzone nieprawidłowości wskazują na brak wystarczających i rzetelnych działań zmierzających do prawidłowego wywiązywania się z zadań wynikających z obowiązujących w tym zakresie uregulowań. Nie w pełni zabezpieczono również możliwość weryfikacji i egzekwowania obowiązków nałożonych w wydawanych decyzjach¹⁸.

2. Skuteczność wykorzystywanych instrumentów prawnych

Opis stanu faktycznego

2.1. Wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew

1. Spośród 87 spraw objętych kontrolą, w 69 przypadkach, jako główną przyczynę usunięcia drzew podawano zagrożenie dla bezpieczeństwa osób i mienia¹⁹, 11 postępowań dotyczyło drzew, w stosunku do których stwierdzono ich obumarcie. Analiza sporządzonych na tę okoliczność protokołów oględzin wykazała, że potwierdzano w nich informacje zawarte we wnioskach, wskazując na takie okoliczności jak np. „drzewo dużych rozmiarów, z widocznymi śladami usychania, rośnie w bliskim sąsiedztwie budynków mieszkalnych wielorodzinnych, stanowi zagrożenie bezpieczeństwa dla osób i mienia w istniejących obiektach budowlanych”. W trzech sprawach udzielono zgody na wycięcie łącznie 90 drzew jednocześnie zwalniając z nakładania opłat na podstawie art. 86 ust. 1 pkt 7 ustawy o ochronie przyrody, to jest tym, iż miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie przewidziano tego rodzaju zadrzewień, i tak:

- w jednym przypadku (RLO.613.95.2011) do wniosku dołączono decyzję lokalizacji inwestycji celu publicznego, w której m.in. podano, że na terenie objętym decyzją brak jest miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz nie istnieje obowiązek jego sporządzenia. We wniosku o wycinkę drzew, złożonym w dniu 15.11.2011 r. do Starosty wskazano, że „składniki roślinne rosną w miejscu, które nie przewiduje zadrzewień w planach zagospodarowania terenu i kolidują z rozpoczęciem inwestycji krytej pływalni wraz z niezbędną infrastrukturą”,

- podstawą do wydania zgody na wycięcie 35 szt. drzew gat. topola, 4 szt. drzew gat. olcha oraz 12 szt. drzew gat. wierzba (decyzja RLO-6131-100/10) stanowiła informacja załączona we wniosku Urzędu Miasta, iż „przedmiotowe drzewa to w większości samosiejki, posiadają widoczne ślady usychania, posiadają naruszone systemy korzeniowe, grożą wywróceniem”. W trakcie niniejszej kontroli NIK przedstawiono również informację o organizacji w dniu 22 maja 2014 r. przetargów obejmujących przeprowadzenie prac inwestycyjnych na obszarze objętym m.in. ww. wnioskiem, z której wynika, że teren ten przewidziany jest w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego z dnia 21 grudnia 2007 r. m.in., jako teren

¹⁸ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

¹⁹ Ponadto, w dwóch decyzjach wskazano na zagrożenie dla osób i mienia w połączeniu z faktem stwierdzenia obumarcia drzew (art. 86 ust. 1 pkt 9 ustawy o ochronę przyrody).

zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej o niskiej intensywności zabudowy – działki budowlane z możliwością zabudowy gospodarczej,

- w sprawie nr RLO.613.36.2011 zgodę na usunięcie 18 drzew wydano na podstawie informacji zawartej we wniosku, iż rosną one na przebiegu projektowanej i obecnie wykonywanej sieci kanalizacyjnej, zgodnie z pozwoleniem na budowę: decyzja nr AB.7351-309/10 z dnia 10.08.2010 r.

(dowód: akta kontroli str.180-212,255-259)

W 11 sprawach, jako podstawę do usunięcia 175 drzew bez naliczania opłat wskazano na art. 86 ust. 1 pkt 9 ustawy o ochronie przyrody (obumarcie i brak szansy na przeżycie, z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości), przy czym w czterech spośród tych przypadków, poza ww. okolicznościami powoływano się również na inne, wymienione w art. 86 ust. 1 pkt 4 i 5 przedmiotowej ustawy.

(dowód: akta kontroli str.69-124)

2. W latach 2010-2014 w jednym przypadku odmówiono udzielenia zgody na wycięcie 39 drzew rosnących na terenie miasta Tomaszów Lubelski (ul. Chopina)²⁰. W wydanej decyzji (RLO.613.66.2013 z dnia 17.07.2013 r.) m.in. wskazano, że po oględzinach drzew stwierdzono, że drzewa są zdrowe, nie posiadają uszkodzeń pni i konarów, nie stanowią zagrożenia dla sąsiednich budynków. Jednocześnie zalecono dokonanie oczyszczenia terenu wokół drzew poprzez usunięcie zakrzaczeń i ewentualne podcięcie dolnych konarów od strony planowanego ogrodzenia posesji.

Ponadto, w jednej sprawie (RLO.6131.32/12) wyrażono zgodę na wycięcie dziewięciu z 10 szt. drzew, nie odnosząc się w wydanej decyzji do jednego drzewa objętego wnioskiem. W trakcie prowadzonego postępowania pracownicy Starostwa stwierdzili²¹, że drzewo, którego nie obejmowała wydana decyzja, jest zdrowe i nie zachodzi konieczność jego usunięcia.

Przeprowadzone w trakcie kontroli NIK oględziny w miejscach objętych ww. postępowaniami wykazały, że drzewa objęte wnioskami, dla których nie wydano zgody na ich wycięcie nie zostały usunięte.

(dowód: akta kontroli str.128-146)

3. Informacje dotyczące kompensaty przyrodniczej przedstawiono w cz. 1 pkt 1. ppkt. 3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

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

1. Spośród dziewięciu decyzji, w których zobowiązano wnioskodawców do dokonania nasadzeń 125 drzew i krzewów²², w jednym przypadku (RLO 6131.-122/10) dokonano weryfikacji przedmiotowego obowiązku. W trakcie oględzin przeprowadzonych przez pracowników Starostwa, w dniu 28 czerwca 2013 r., stwierdzono, że wnioskodawca wywiązał się z tego obowiązku, nałożonego w decyzji z dnia 8 grudnia 2010 r.

(dowód: akta kontroli str.80-86)

2. W latach 2010-2014 nie stwierdzono przypadków zniszczenia lub usunięcia drzew bez zezwolenia na terenie miasta Tomaszów Lubelski.

(dowód: akta kontroli str.40,157)

²⁰ We wniosku wskazano, że drzewa należy usunąć ze względu na to, że są to samosiejki, rosną na terenie nie przewidującym zadrzewień, niektóre z drzew są pochylone, rosną w miejscu planowanej drogi dojazdowej do pól i łąk terenów prywatnych.

²¹ Informację zawarto w protokole oględzin, przeprowadzonych w dniu 27 lutego 2012 r.

²² Poziom kompensaty wyniósł 104,2 % - przedmiotowe decyzje dotyczyły usunięcia 120 drzew.

3. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpływały skargi dotyczące usunięcia lub zniszczenia drzew z terenów miejskich.

(dowód: akta kontroli str.40-157)

4. W latach 2011-2014 na zadania proekologiczne dotyczące związane z ochroną i utrzymaniem zieleni, w tym drzew przeznaczono ogółem 6,4 tys. zł (głównie akcja sprzątnięcia świata oraz prenumerata czasopism), i tak:

- w 2014 r. – 1,3 tys. zł, w tym: zakup roślin 0,1 tys. zł, prenumerata czasopism 0,9 tys. zł,

- w 2013 r. – 1,1 tys. zł, w tym: prenumerata czasopism 0,9 tys. zł, sfinansowanie akcji sprzątnięcia świata 0,2 tys. zł,

- w 2012 r. – 1,0 tys. zł, w tym: prenumerata czasopism 0,5 tys. zł, akcja sprzątnięcia świata 0,2 tys. zł, szkolenie z zakresu utrzymania i usuwania zieleni i krzewów 0,3 tys. zł,

- w 2011 r. – 3,0 tys. zł, w tym: zakup aparatu fotograficznego 0,4 tys., akcja sprzątnięcia świata 1,3 tys. zł, prenumerata czasopism 1,3 tys. zł.

W 2010 r. nie wydatkowano środków na wymienione wyżej działania. Ze środków ujętych w dziale 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, w rozdziale 90095 – pozostała działalność, sfinansowano dokonanie aktualizacji Planu Gospodarki Odpadami oraz Prognozy Oddziaływania na Środowisko w kwocie ogółem 8,2 tys. zł

(dowód: akta kontroli str.267-270)

Członek Zarządu Powiatu, działający z upoważnienia Starosty wyjaśnił, że wysokość środków wydatkowanych na działania proekologiczne, w tym związane z utrzymaniem zieleni wynikała głównie z małego zapotrzebowania zgłaszanego przez poszczególne wydziały i jednostki organizacyjne. Należy podkreślić, że duża część wydatków była związana na zadania związane z ekologią. Były to działania polegające m.in. na zmniejszeniu emisji dwutlenku węgla, która była wynikiem termomodernizacji obiektów wchodzących w skład majątku powiatu oraz utylizacji wyrobów azbestowych z terenu powiatu tomaszowskiego.

(dowód: akta kontroli str.158)

3. Decyzje o pozwoleniu na budowę

1. W informacji uzyskanej w trakcie niniejszej kontroli NIK Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Tomaszowie Lubelskim podał, że w trakcie obowiązkowych kontroli budowy, przeprowadzanych w celu stwierdzenia prowadzenia jej zgodnie z ustaleniami i warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę zwracano również uwagę na zagospodarowanie terenu pod kątem występującego zadrzewienia. W trakcie obowiązkowych kontroli przeprowadzonych w latach 2010-2014 nie zauważono uszkodzeń zadrzewień. W związku z powyższym nie podejmowano żadnych działań i nie dokonywano zgłoszeń do właściwych organów ochrony przyrody.

(dowód: akta kontroli str.62-63)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Urząd przed wydaniem decyzji w sprawie usunięcia drzew w 14 przypadkach nierzetelnie zweryfikował i nie udokumentował wyników tej weryfikacji w zakresie przyczyn usunięcia drzew podawanych we wnioskach. Rzetelne przeprowadzenie postępowania w tych sprawach miało istotne znaczenie dla właściwego rozstrzygnięcia, bowiem skutkowało odstępniem od naliczenia opłat za usuwane drzewa. W trzech sprawach, zgodę na usunięcie drzew wskazano art. 86 ust. 1

pkt. 7²³, nie odniesiono się do przesłanek wynikających z zastosowania tego przepisu, w szczególności do wieku usuwanych drzew w celu ustalenia, czy drzewa te wyrosły przed, czy po uchwaleniu planu zagospodarowania przestrzennego przeznaczającego ten teren na cele budowlane²⁴, a także:

- w sprawie nr RLO.613.95.2011 nie uwzględniono (co wynikało z dokumentacji Urzędu i informacji zawartych we wniosku), że dla terenu objętego wnioskiem nie sporządzono miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego²⁵,
- w sprawie RLO.613.36.2011 faktyczną przyczyną usunięcia drzew była kolizja z prowadzonymi pracami budowlanymi (wykonanie sieci kanalizacji sanitarnej) w obrębie pasa drogowego na podstawie wydanego pozwolenia na budowę,
- decyzja nr RLO-6131-100/10 dotyczyła drzew usuwanych w celu udroźnienia rowów burzowych przy drodze, ze względu na blokowanie prawidłowego odpływu dróg (przy czym dopiero w trakcie kontroli NIK przedstawiono dokumentację, z której wynika, że dla tego terenu plan zagospodarowania przestrzennego opracowano w 2007 r.).

W ośmiu spośród 11 spraw²⁶, w których odstąpiono od naliczenia opłaty z uwagi na wystąpienie przesłanek wskazanych w art 86 ust. 1 pkt 9 ustawy o ochronie przyrody nie odniesiono się do istotnych okoliczności, uzasadniających zastosowanie tego trybu postępowania, to jest ustalenia, czy obumarcie nastąpiło z przyczyn niezależnych od posiadacza²⁷.

(dowód: akta kontroli str. 32-33,69-80,106-125,180-212, 255-259)

Członek Zarządu Powiatu wyjaśnił, że: „decyzją nr RLO.613.95.11 zezwolono na wycinkę drzew – zwolniono z ponoszenia opłat powołując się na art. 86 ust.1 pkt.7 ustawy o ochronie przyrody - zgodnie z wnioskiem Burmistrza Miasta (...). jednak wnioskowane drzewa nie zostały do chwili obecnej wycięte, gdyż zrezygnowano z budowy przedmiotowej inwestycji. Do wniosku została również dołączona decyzja o warunkach zabudowy pod nazwą „budowa budynku krytej pływalni”. Wydana decyzja o warunkach zabudowy, która ustaliła warunki lokalizacji inwestycji celu publicznego /kryta pływalnia/ jest równoznaczna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Decyzją RLO-6131-100/10 zezwolono na wycinkę samosiewek z widocznymi śladami usychania gat. topola/osika/, olsza i wierzba, które rosły wzdłuż rowów – blokowały odpływ wód, opierając się na informacjach zawartych we wniosku i wypisie z rejestru gruntów, informacje te są wystarczające do wydania zezwolenia, zgodnie z art. 86 ust. 1 pkt. 7 ustawy o ochronie przyrody. Zgodnie z planem tereny te oznaczone są jako „Mn” – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, działki budowlane z możliwością zabudowy gospodarczej. Decyzja RLO.613.36.2011 dotyczyła wycinki 16 szt. drzew niewielkich rozmiarów. Drzewa rosły na przebiegu zaprojektowanej i już rozpoczętej budowy sieci kanalizacji sanitarnej, zgodnie z posiadanym pozwoleniem na budowę Nr AB.7351-309/10 z dnia 10.08.2010 r. Decyzja pozytywna została wydana z uwagi na już trwające prace budowlane. I tak roboty ziemne zostały wstrzymane z uwagi na uzgodnienie wycinki drzew w pasie drogowym z RDOŚ w Lublinie O/Zamość. Przy zwolnieniu z opłat powołano się na art. 86. ust. 1 pkt. 7 gdyż uznano, że taka podstawa jest uzasadniona, gdyż zarówno wnioskodawca jak i właściciel powoływali

²³ Dotyczy usunięcia drzew, które posadzono lub wyrosły na nieruchomości po zakwalifikowaniu jej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele budowlane.

²⁴ Łączna wysokość opłat za wycięte, zgodnie z wydanymi dwiema decyzjami (RLO.613.36.2011, RLO-6131-100/10) drzewa wyniosłaby 76.304,15 zł.

²⁵ Drzewa objęte tym wnioskiem nie zostały usunięte.

²⁶ Z tego w czterech sprawach podano również inne okoliczności uzasadniające zwolnienie z naliczania opłat, to jest. Wymienione w art. 86 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy o ochronie przyrody

²⁷ W tym w trzech sprawach (RLO.6131-98/10, RLO.6131-99/10 oraz RLO.6131-110/10) nie sporządzono protokołów oględzin

się na budowę sieci kanalizacji sanitarnej. Opierając się na informacjach zawartych we wniosku i wypisie z rejestru gruntów, informacje te były wystarczające do wydania zezwolenia.

Brak odniesienia się do przesłanki, czy drzewa uschły z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości wynikał z przeoczenia, jednak każdorazowo podczas oględzin zwracano uwagę na tę okoliczność.

(dowód: akta kontroli str.151-154)

NIK zwraca uwagę, że w aktualnym stanie prawnym przestał być istotny fakt, czy drzewo zostało celowo posadzone, czy też stanowi samosiewkę. Istotne jest natomiast to, jakie było przeznaczenie w planie zagospodarowania przestrzennego nieruchomości, na której znajdują się drzewa lub krzewy w dacie ich posadzenia lub usunięcia. W związku z tym organy administracji nie powinny badać w dacie orzekania, jakie są aktualne postanowienia planu zagospodarowania przestrzennego, ale jakie były rozwiązania w tym zakresie w dacie pojawienia się drzew lub krzewów.

2. Rozstrzygając sprawę nr RLO.613.32/12 nie wydano decyzji dotyczącej jednego z 10 drzew objętych wnioskiem. Informację, że drzewo nie powinno być usunięte zamieszczono jedynie w protokole oględzin pomimo tego, że odmowa wydania zezwolenia na usunięcie drzewa powinna być wydana w formie decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 128-132)

Członek Zarządu Powiatu wyjaśnił, że brak decyzji dotyczącej jednego drzewa wynikał z uznania za wystarczające poinformowanie wnioskodawcy, w trakcie oględzin, że drzewo nie podlega usunięciu.

(dowód: akta kontroli str. 151)

3. Spośród dziewięciu spraw objętych obowiązkiem zastosowania kompensaty przyrodniczej w postaci nowych nasadzeń tylko w jednym przypadku dokonano sprawdzenia tych zaleceń. W wydawanych decyzjach w sposób nieprecyzyjny określano zadania związane z nakładanymi obowiązkami dokonania nasadzeń, nie precyzując m.in. miejsc ich dokonania, ilości bądź też nie zobowiązując wnioskodawców do poinformowania Urzędu o wywiązaniu się z tych działań. W efekcie nie nastąpiła właściwa kompensata przyrodnicza, co potwierdziły oględziny przeprowadzone w trakcie kontroli.²⁸

Członek Zarządu Powiatu wyjaśnił, że brak powyższych działań wynikał z uznania, że nie ma potrzeby zamieszczania takich informacji, a zaniechanie weryfikacji wykonania nasadzeń spowodowany był przyjęciem, iż sprawy z tego zakresu prowadzi właściwa jednostka organizacyjna Urzędu Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 151-154)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Brak wyznaczenia ostatecznego terminu wykonania decyzji zezwalającej na usunięcie drzewa (RLO.6131-95.2011)²⁹, uniemożliwił Staroście podjęcie działań określonych w art. 162 § 1 pkt 1 K.p.a., to jest stwierdzenia jej wygaśnięcia. Zgodnie z wymienionym przepisem organ administracji publicznej, który wydał decyzję w pierwszej instancji, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli decyzja została wydana z zastrzeżeniem dopełnienia przez stronę określonego warunku, w tym przypadku usunięcia drzew w określonym terminie, a strona nie dopełniła tego warunku. Organ stwierdza wygaśnięcie decyzji w drodze decyzji (art. 162 § 3 K.p.a.). Jeżeli strona

²⁸ Szczegółowe informacje w tym zakresie przedstawiono w części 1 niniejszego wystąpienia

²⁹ W decyzji wskazano, że usunięcia drzew należy dokonać poza okresem lęgowym ptaków, to jest w okresie od 16 października do końca lutego, przy czym zezwolono na usunięcie drzew również poza tym terminem – pod warunkiem wykluczenia w ich obrębie lęgów ptaków

Ocena cząstkowa

nie usunie drzew w terminie wskazanym w decyzji, to należy stwierdzić wygaśnięcie takiej decyzji, wydając kolejną decyzję.

Niewskazywanie w wydawanych decyzjach miejsca oraz terminów dokonania nowych nasadzeń, a także obowiązku poinformowania o tym fakcie Urzędu, uniemożliwiało przeprowadzenie skutecznej weryfikacji wywiązania się z tych obowiązków. Doprowadziło to również do możliwości odstąpienia od realizacji tych zadań bez wiedzy i zgody Starostwa, co wykazały m.in. oględziny przeprowadzone w trakcie kontroli NIK. Spośród sześciu decyzji, w których nałożono na wnioskodawców obowiązek dokonywania nasadzeń tylko w jednym przypadku dokonano weryfikacji tego obowiązku.

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

1. Działalność edukacyjna i informacyjna

Z informacji uzyskanych z sześciu Zespołów Szkół oraz Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego, wynika, że głównym działaniem związanym z prowadzeniem działalności edukacyjnej, informacyjnej i promocyjnej w dziedzinie ochrony przyrody w latach 2010-2014 było coroczne uczestniczenie w akcjach takich jak: „sprzątanie świata”, „bateriada”, organizowanie zajęć edukacyjnych, wycieczek, spotkań z przedstawicielami Roztoczańskiego Parku Narodowego, sadzeniu drzew i krzewów, uczestniczenie uczniów w konkursach i olimpiadach z zakresu ochrony przyrody. Wszystkie szkoły wskazały również na realizację tych zadań w ramach obowiązujących podstaw programowych. Na realizację tych zadań szkoły poniosły wydatki w kwocie ogółem 9,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 41-61)

Starostwo prowadziło działania wskazane w art. 4 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody. Polegały one m.in. na wspieraniu działań podejmowanych w tym zakresie przez szkoły (zakup materiałów, koordynacja działań). Pracownicy Wydziału Rolnictwa i Leśnictwa angażowali się również oraz służyli pomocą podczas przygotowywania materiałów promocyjno-edukacyjnych z zakresu bogactwa przyrodniczego powiatu tomaszowskiego oraz jego ochrony, wydawane przez Starostwo Powiatowe.

(dowód: akta kontroli str.157)

2. Współpraca i konsultacje

Urząd nie konsultował decyzji wyrażeniu zgody na usunięcie drzew z organizacjami pozarządowymi oraz mieszkańcami miasta. Członek Zarządu Powiatu wskazał, że nie było takiej potrzeby, m.in. z uwagi na to, iż okoliczności związane z ich usuwaniem (dotyczące zagrożenia osób lub mienia oraz obumarcia drzew) nie budziły żadnych wątpliwości.

(dowód: akta kontroli str. 151-154)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Pozytywnie oceniono działania edukacyjne i informacyjne w dziedzinie ochrony przyrody, niemniej polegały one przede wszystkim na wspieraniu działań podejmowanych w tym zakresie przez szkoły oraz wydawaniu materiałów promocyjnych.

IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁰, wnosi o:

- 1) dokumentowanie oględzin w postępowaniach w sprawach o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew w zakresie występowania w obrębie zadrzewień gatunków chronionych, stosownie do wymagań określonych w art 83 ust. 2c ustawy o ochronie przyrody,
- 2) wprowadzenie do wydawanych decyzji zobowiązujących do dokonywania nasadzeń zapisów umożliwiających skuteczną weryfikację wywiązania się z tego obowiązku, w tym w szczególności dotyczących wskazania miejsca dokonania nasadzeń, terminów oraz poinformowania Starostwa o realizacji tych zadań,
- 3) weryfikowanie wykonania obowiązków, nakładanych w decyzjach, dotyczących wykonania nasadzeń w ramach kompensaty przyrodniczej za usunięcie drzew,
- 4) rzetelne weryfikowanie, gromadzenie i dokumentowanie informacji, stanowiących podstawę do wydawania rozstrzygnięć m.in. w protokołach oględzin, w szczególności odnoszenie się do przesłanek uzasadniających zwolnienie z opłat za usunięcie drzew oraz informacji na temat drzew objętych wnioskiem.

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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie 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
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wniosków 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 1 sierpnia 2014 r.

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

Kontroler:
Paweł Szafran
główny specjalista kontroli państwowej

Podpis

Podpis

³⁰ Dz. U. z 2012 r., poz.82, ze zm.