



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP – 4101-005-01/2014

P/14/087

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

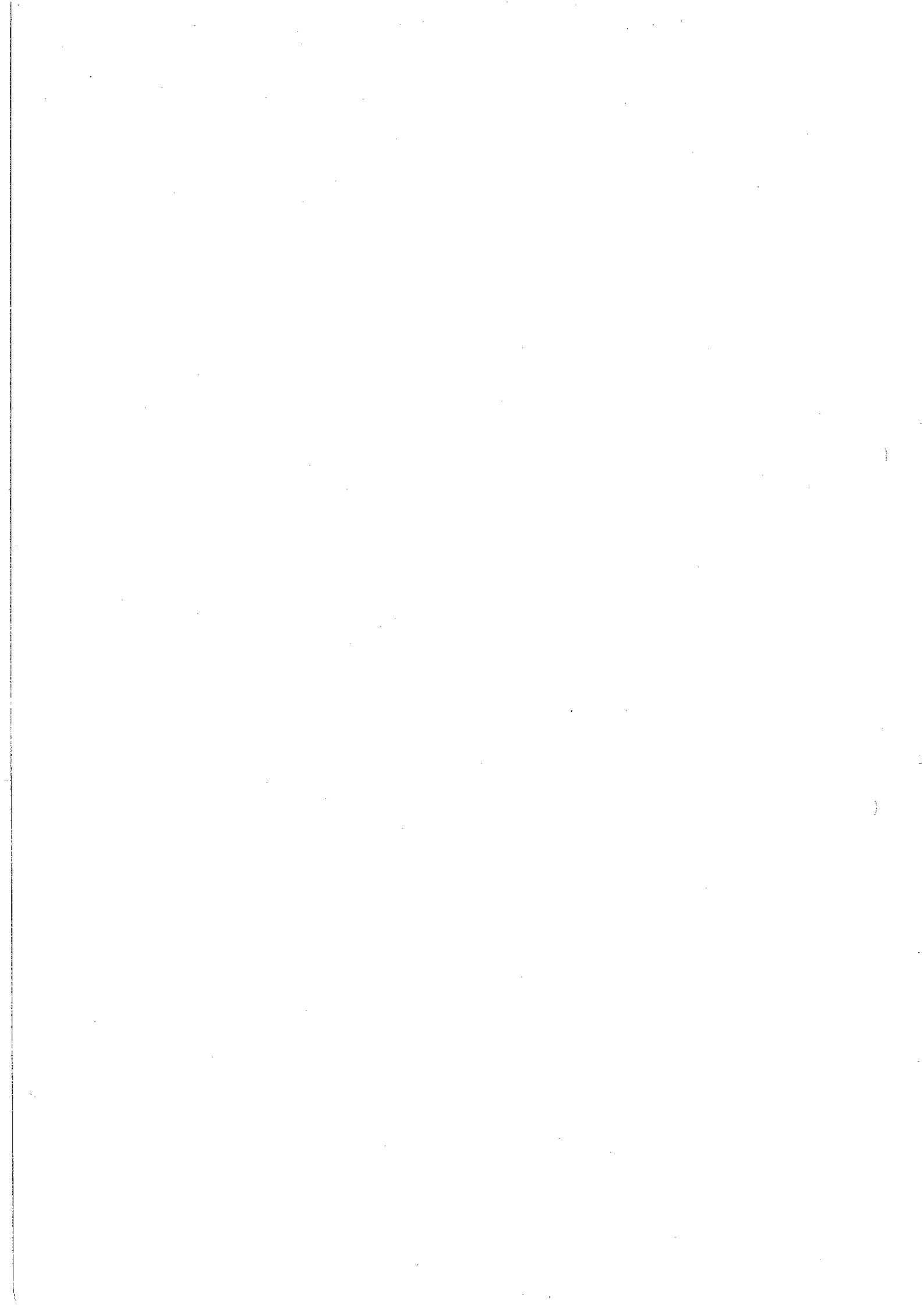
NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

ul. Krakowska 28, 45-075 Opole

T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44

lop@nik.gov.pl



## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/087 – Ochrona drzew w procesach inwestycyjnych w miastach
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	Zygmunt Świątek, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 90764 z dnia 07 maja 2014 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Brzegu, ul. Robotnicza 20, 49-300 Brzeg
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maciej Stefański, Starosta Brzeski  (dowód: akta kontroli str. 3)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>1</sup> działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

W kontrolowanym okresie, obejmującym lata 2010-2014, zgodnie z obowiązującymi przepisami<sup>2</sup> Starosta wydawał zezwolenia na usunięcie drzew. Prawidłowo przeprowadzono postępowania w sprawach o wydanie zezwoleń na usunięcie drzew, rzetelnie dokumentując dokonywane ustalenia faktyczne, w tym dotyczące występowania w obrębie zadrzewień gatunków chronionych i zapewniano odpowiednią kompensację przyrodniczą. W celu oceny zasadności umorzenia przez Starostę ustalonej w zezwoleniu opłaty za usunięcie drzew i krzewów, przeprowadzono oględziny stanu żywotności nasadzonych drzew po upływie trzech lat od określonego w decyzji terminu dokonania nasadzeń.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły m.in.: nieudokumentowania stanu żywotności nasadzonych drzew, stwierdzanego w czasie oględzin podczas prowadzonych przez Starostę postępowań w sprawie umorzenia opłaty za usunięcie drzew.

Starosta w ograniczonym zakresie realizował kontrolę dotyczącą przestrzegania obowiązków nałożonych decyzjami zezwalającymi na usunięcie drzew i krzewów, oraz nakładającymi obowiązek dokonania nasadzeń zastępczych. W tym zakresie nie przeprowadzono bowiem oględzin stanu nasadzeń nowych drzew i krzewów po zgłoszeniu przez zobowiązanych faktu ich realizacji.

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

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r., Nr 627 ze zm.). Dalej: ustawa o ochronie przyrody.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Wykorzystywanie instrumentów prawnych dla ochrony drzew

##### 1.1 Wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew

Opis stanu faktycznego

1. Postępowania dotyczące wydawania zezwoleń na usunięcie drzew w okresie objętym kontrolą prowadziło dwóch pracowników Wydziału OŚ, którzy posiadali wykształcenie: wyższe w zakresie inżynierii środowiska (Naczelnik<sup>3</sup>) oraz średnie – technik leśnik (Podinspektor<sup>4</sup>). Starosta zapewnił ww. pracownikom udział w szkoleniach dotyczących ochrony drzew, zieleni miejskiej, ochrony przyrody. Naczelnik w okresie zatrudnienia w Starostwie uczestniczyła w siedmiu szkoleniach, w tym jednym tematycznie związanym z utrzymaniem zieleni i wydawaniem zezwoleń na wycinkę drzew<sup>5</sup>.

Podinspektor w okresie zatrudnienia w Starostwie uczestniczył w ośmiu szkoleniach, w tym trzech tematycznie związanych z utrzymaniem zieleni oraz wydawaniem zezwoleń na wycinkę drzew<sup>6</sup>.

Ponadto ww. osoby przeszły szkolenia z zakresu stosowania przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego*<sup>7</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 6-7)

2. Z dokumentacji kontrolowanych spraw wynikało m.in., że działania dotyczące merytorycznego rozpatrywania zgłaszanych wniosków prowadził jednoosobowo Podinspektor, który przeprowadzał m.in. oględziny stanu drzew wnioskowanych do usunięcia i przygotowywał projekty decyzji. Naczelnik natomiast, działając z upoważnienia Starosty, akceptowała treść decyzji zezwalających na usunięcie drzew.

Postępowanie pracowników Wydziału OŚ w ww. zakresie nie było uregulowane wewnętrznymi przepisami (tj. w formie regulaminu lub zasad postępowania).

(dowód: akta kontroli str. 31-159, 163-216)

Naczelnik Wydziału OŚ wyjaśniając powyższe stwierdziła, że uregulowania ustawy o *ochronie przyrody* szczegółowo określają zasady wydawania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów, *l...l* „w związku z czym brak jest potrzeby wprowadzenia dodatkowych regulaminów”. W ocenie Naczelnik wykształcenie posiadane przez Podinspektora pozwala mu na samodzielne prowadzenie spraw, a ilość *l...l* „prowadzonych spraw tego typu jest wystarczająca na jeden etat. Z organizacyjnego i ekonomicznego punktu widzenia przyjęcie dodatkowej osoby jest nieuzasadnione”. Powyższe stwierdzenie Naczelnik potwierdził także Starosta.

(dowód: akta kontroli str. 443-444, 463-464)

3. W 2012 r. Starosta wydał zezwolenia na usunięcie łącznie 1 040 drzew na terenie powiatu brzeskiego, natomiast rekompensata przyrodnicza została ustalona m.in. w postaci nasadzenia 1 166 nowych drzew (112,1%). Badaniami kontrolnymi NIK objęto 11 wniosków<sup>8</sup> (osób fizycznych i prawnych) złożonych na podstawie art. 83 ustawy o *ochronie przyrody*, w wyniku którego stwierdzono m.in., że:

<sup>3</sup> Staż pracy ogółem 13 lat i 10 miesięcy - całość w Starostwie.

<sup>4</sup> Staż pracy ogółem 27 lat i 4 miesiące, w tym 15 lat i 6 miesięcy w Starostwie.

<sup>5</sup> Prawo ochrony środowiska i niektóre akty wykonawcze do tej ustawy z uwzględnieniem zmian tych przepisów – 2005 r.

<sup>6</sup> Zasoby przyrodnicze szansą zrównoważonego rozwoju – 2007 r.; Zezwolenie na wycinkę drzew lub krzewów - warsztaty dla zaawansowanych – 2009 r.; Jak korzystać z sieci Natura 2000 – 2013 r.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm., dalej: Kpa.

<sup>8</sup> Złożonych dnia: 09.02.2009 r. - sprawa nr OŚ.6114-7/09; 11.05.2010 r. - sprawa nr OŚ.6114-55/10; 12.10.2010 r. - sprawa nr OŚ.6114-132/10; 07.02.2011 r. - sprawa nr OŚ.613.20.2011.JZ; 07.02.2011 r. - sprawa nr OŚ.613.21.2011.JZ; 20.03.2012 r. - sprawa nr OŚ.613.30.2012.JZ; 31.05.2012 r. - sprawa nr OŚ.613.79.2012.JZ; 07.11.2012 r. - sprawa nr OŚ.613.159.2012.JZ; 28.03.2013 r. - sprawa nr OŚ.613.45.2013.JZ; 19.07.2013 r. - sprawa nr OŚ.613.94.2013.JZ; 30.09.2013 r. - sprawa nr OŚ.613.119.2013.JZ.

- wszyscy wnioskodawcy sporządzili zestawienia drzew do usunięcia i załączyli rysunki określające usytuowanie drzew wobec granic nieruchomości oraz znajdujących się na nich nieruchomości (wymóg art. 83 ust. 4 pkt 8),
- wnioskami objęto łącznie 490 drzew, przy czym liczba drzew wnioskowanych do usunięcia wynosiła od dwóch drzew<sup>9</sup> do 113 drzew<sup>10</sup>,
- wszyscy wnioskodawcy podali gatunki drzew do usunięcia (wymóg art. 83 ust. 4 pkt 3 ustawy o ochronie przyrody),
- dla wszystkich drzew wnioskodawcy podali obwód pnia mierzonego na wysokości 130 cm (art. 83 ust. 4 pkt 4),
- wszyscy wnioskodawcy podali przyczyny zamierzonego usunięcia drzew, którymi były: kolizja z pracami budowlanymi – 1 sprawa<sup>11</sup>, kolizja z pracami budowlanymi i zły stan zdrowotny – 3 sprawy<sup>12</sup>, zagrożenie dla mienia – 4 sprawy<sup>13</sup>, zły stan zdrowotny – 1 sprawa<sup>14</sup>, ochrona zdrowia i życia ludzi – 2 sprawy<sup>15</sup> (art. 83 ust. 4 pkt 6),
- trzech wnioskodawców nie podało terminu zamierzonego usunięcia drzew<sup>16</sup> (art. 83 ust. 4 pkt 6).

W celu rozpatrzenia dziewięciu wniosków, podinspektor przeprowadził oględziny drzew na okoliczność występowania w obrębie zadrzewień gatunków chronionych, z których sporządził protokoły. W protokołach tych zawarto m.in. opisy stwierdzanych stanów faktycznych.

W wyniku weryfikacji wniosków o usunięcie 490 drzew do usunięcia zostało zakwalifikowanych 505 drzew<sup>17</sup> (103,1%).

(dowód: akta kontroli str. 22-27)

4. W dokumentacji wszystkich spraw brak było dowodów opisujących stan zdrowotny drzew wnioskowanych do usunięcia stwierdzony w wyniku weryfikacji wniosków przez pracowników Wydziału OŚ. Dla spraw rozpatrywanych od drugiego półrocza 2010 r., Podinspektor sporządzał dokumentację fotograficzną (wykonując od dwóch do 20 zdjęć). Dokumentacja ta była przechowywana w formie elektronicznej, w katalogach przypisanych oddzielnie dla każdej sprawy.

Dla rozpatrzenia dziewięciu spraw, w okresie od dnia 18 października 2010 r. do dnia 4 października 2013 r., Podinspektor – zgodnie z obowiązującym od 20 lipca 2010 r. przepisem art. 83 ust. 2c ustawy o ochronie przyrody – sporządził protokoły oględzin drzew na okoliczność występowania w obrębie zadrzewień gatunków chronionych (zwierząt, roślin oraz grzybów).

Wszystkie protokoły oględzin spełniały wymagania określone art. 68 ust. 1 Kpa.

Przy rozpatrywaniu wniosków o usunięcie drzew nie powoływano biegłych dla wydania opinii o stanie drzew, jak też nie przeprowadzano rozpraw administracyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 25-27, 30-159, 217)

Naczelnik wyjaśniając przyczyny braku dowodów opisujących stan zdrowotny drzew wnioskowanych do usunięcia stwierdzony w wyniku weryfikacji wniosków przez pracowników Wydziału OŚ nie podała przyczyn braku takich dowodów. Stwierdziła m.in., że: *!...! „Podinspektor jest leśnikiem z wieloletnim specjalistycznym doświadczeniem, co daje mu prawo do fachowego i prawidłowego stwierdzenia*

<sup>9</sup> Sprawa nr OŚ.613.119.2013.JZ.

<sup>10</sup> Sprawa nr OŚ.613.94.2013.JZ.

<sup>11</sup> Sprawa nr: OŚ.613.159.2012.JZ.

<sup>12</sup> Sprawy nr: OŚ.6114-55/10; OŚ.613.79.2012.JZ; OŚ.613.94.2013.JZ.

<sup>13</sup> Sprawy nr: OŚ.613.20.2011.JZ; OŚ.613.21.2011.JZ; OŚ.613.30.2012.JZ; OŚ.613.119.2013.JZ.

<sup>14</sup> Sprawa nr: OŚ.613.45.2013.JZ.

<sup>15</sup> Sprawy nr: OŚ.6114-7/09; OŚ.6114-132/10.

<sup>16</sup> Sprawy nr: OŚ.6114-7/09; OŚ.613.159.2012.JZ; OŚ.613.119.2013.JZ.

<sup>17</sup> Różnica 16 drzew dla spraw nr: OŚ.6114-132/10 – 1 drzewo; OŚ.613.119.2013.JZ – 15 drzew, wynika z liczenia ilości pni dla drzew zgłoszonych do usunięcia.

stanu zdrowotnego drzew, także poza sezonem wegetacyjnym, jak również stwierdzenia czy występują. Ze względu na dużą ilość napływających spraw, w trakcie wyjścia lub wyjazdu w teren, w ciągu jednego dnia dokonuje się oględzin w kilku sprawach, a następnie po powrocie są sukcesywnie przygotowywane i wydawane decyzje".

(dowód: akta kontroli str. 463-465)

5. W żadnej z 11 objętych badaniem spraw zezwoleń na usunięcie drzew, Starosta nie przesuwał terminu załatwienia sprawy. W przypadku czterech spraw<sup>18</sup> oględziny stanu drzew Podinspektor przeprowadzał w okresie jesienno-zimowym, tj. poza okresem wegetacyjnym drzew i innych roślin.

(dowód: akta kontroli str. 26)

Naczelnik wyjaśniając przyczyny wykonywania oględzin drzew także poza okresem wegetacji drzew stwierdziła, że Podinspektor [...] „jest leśnikiem z wieloletnim specjalistycznym doświadczeniem, co daje mu prawo do fachowego i prawidłowego stwierdzenia stanu zdrowotnego drzew, także poza sezonem wegetacyjnym".

(dowód: akta kontroli str. 463-464)

6. W przypadku sześciu spraw<sup>19</sup> Starosta wyrażając zgodę na usunięcie drzew, działając na podstawie art. 84 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody, naliczał opłaty za usunięcie drzew – w łącznej wysokości 7 319 172,37 zł.

Opłaty naliczone zostały zgodnie z art. 85 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 13 października 2004 r. w sprawie stawek opłat dla poszczególnych rodzajów i gatunków drzew<sup>20</sup>, przy zastosowaniu stawek określonych obwieszczeniami Ministra Środowiska w sprawie stawek za usunięcie drzew i krzewów oraz stawek kar za zniszczenie zieleni z dnia: 23 października 2009 r. na rok 2010<sup>21</sup>, 15 października 2010 r. na rok 2011<sup>22</sup>, 13 października 2011 r. na rok 2012<sup>23</sup>, 17 października 2012 r. na rok 2013<sup>24</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 36-43, 68-71, 80-104, 114-128, 136-149, 152-158)

7. W objętych kontrolą NIK decyzjach Starosty zezwalających na usunięcie drzew i krzewów nie zawarto pouczeń o ciężących na stronie obowiązków związanych z ochroną drzew oraz konsekwencjach ich nieprzestrzegania, określonych w art. 82 ust. 1; art. 82 ust. 1a<sup>25</sup>; art. 88 ust. 1 i art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, tj. odpowiednio o: prowadzeniu prac ziemnych oraz innych prac z wykorzystaniem m.in. sprzętu mechanicznego w obrębie brył korzeniowych drzew lub krzewów w sposób najmniej szkodzący drzewom i krzewom; ograniczeniach wykonywania zabiegów pielęgnacyjnych w obrębie koron drzew wyłącznie do: usuwania gałęzi obumarłych, nadłamanych lub wchodzących w kolizje z obiektami budowlanymi lub urządzeniami technicznymi, jak też kształtowanie korony drzew w wieku nieprzekraczającym 10 lat; możliwości wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej w wysokości trzykrotnej opłaty za usunięcie drzew lub krzewów<sup>26</sup> w przypadku zniszczenia terenów zieleni, drzew lub krzewów spowodowanym niewłaściwym wykonywaniem robót ziemnych, wykorzystaniem sprzętu mechanicznego albo

<sup>18</sup> Sprawy nr: OŚ.613.20.2011.JZ - oględziny w dniu 10.02.2010 r.; OŚ.613.21.2011.JZ - oględziny w dniu 10.02.2010 r.; OŚ.613.30.2012.JZ - oględziny w dniu 12.03.2012 r.; OŚ.613.159.2012.JZ - oględziny w dniu 28.11.2012 r.

<sup>19</sup> Sprawa nr: OŚ.6114-55/10 (do usunięcia 34 drzewa) – opłata 1 042 354,49 zł; OŚ.613.21.2011.JZ (do usunięcia 37 drzew) – opłata 125 336,13 zł; OŚ.613.79.2012.JZ (do usunięcia 80 drzew) – opłata 1 230 263,35 zł; OŚ.613.159.2012.JZ (do usunięcia 9 drzew) – opłata 339 411,78 zł; OŚ.613.94.2013.JZ (do usunięcia 113 drzew) – opłata 4 535 657,25 zł; OŚ.613.119.2013.JZ (do usunięcia 17 drzew) – opłata 46 149,37 zł.

<sup>20</sup> Dz. U. Nr 228, poz. 2306 ze zm., dalej rozporządzenie w sprawie stawek opłat.

<sup>21</sup> M.P. Nr 69, poz. 894.

<sup>22</sup> M.P. Nr 76, poz. 954.

<sup>23</sup> M.P. Nr 95, poz. 963.

<sup>24</sup> M.P. z 2012 r., poz. 747.

<sup>25</sup> Obowiązuje od 20 lipca 2010 r.

<sup>26</sup> Ustalanej na podstawie stawek, o których mowa w art. 85 ust. 4-6 ustawy o ochronie przyrody.

urządzeń technicznych, zastosowaniem środków chemicznych w sposób szkodliwy dla roślinności, usunięciem drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia.

(dowód: akta kontroli str. 26-159)

Podinspektor wyjaśniając przyczyny braku ww. pouczeń stwierdził, że: /.../ „art. 82 ust. 1 i 1a stanowią ograniczenia dotyczące zabiegów w obrębie korony i bryły korzeniowej drzew lub krzewów, /.../ w przypadku usuwania drzew i krzewów, na podstawie otrzymanego zezwolenia przepisy te nie mają zastosowania. Art. 88 ust. 1 i art. 89 ust. 1 określają zakres oraz wysokość kar za zniszczenie terenów zieleni, drzew i krzewów oraz za ich usunięcie bez zezwolenia. Strona, która otrzyma zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów nie podlega pod przywołane artykuły ustawy o ochronie przyrody”.

(dowód: akta kontroli str. 473)

Uwagi dotyczące badanej działalności

W powyższym zakresie należy mieć na uwadze, że zgodnie z treścią art. 9 Kpa, organy administracji publicznej są zobowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego.

Zdaniem NIK, dobrą praktyką byłoby zamieszczanie w zezwoleniach pouczeń o ciążących na stronie obowiązkach związanych z ochroną drzew oraz konsekwencjach ich nieprzestrzegania, wynikających z art. 82 ust. 1, art. 82 ust.1a oraz art. 88 ust. 1 i art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody.

Pouczenia te są także działaniami edukacyjnymi w zakresie ochrony przyrody, do których zobowiązuje art. 4 ustawy o ochronie przyrody.

Ustalone nieprawidłowości

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

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

Opis stanu faktycznego

1. Starosta w 11 decyzjach zezwalających na usunięcie drzew wyraził zgodę na wycinkę 505 szt. drzew (103,1% objętych wnioskami) i zobowiązał wnioskodawców do posadzenia 359 szt. drzew<sup>27</sup> (71% wycinanych drzew), 927 szt. krzewów (za 63,5m<sup>2</sup> wycinanych).

W siedmiu przypadkach (87,5%) Starosta w decyzjach określił gatunek nowo sadzonych drzew, w czterech decyzjach (50%) określił ich rodzaj, a w dwóch decyzjach (25 %) określił obwód pnia nowo sadzonych drzew.

Jako teren nasadzeń nowych drzew Starosta we wszystkich ośmiu przypadkach (100%) wskazał teren pozostający w dyspozycji wnioskodawców, a będący własnością Gminy Brzeg.

We wszystkich 11 decyzjach został określony termin usunięcia drzew poprzez wskazanie daty. W przypadku pięciu decyzji<sup>28</sup> (45,5%) termin ten przypadał w I półroczu roku, dla sześciu decyzji<sup>29</sup> (54,5%) termin usunięcia drzew przypadał w II półroczu roku.

<sup>27</sup> Starosta wydając decyzje zezwalające na wycinkę 158 drzew (32,2% ogółem wnioskowanych do wycięcia) dla spraw nr: OŚ.6114-132/10 (80 drzew wnioskowanych do wycięcia); OŚ.613.20.2011.JZ (37); i OŚ.613.30.2012.JZ (40) nie nałożył obowiązku dokonania nowych nasadzeń. Drzewa usuwano z powodu: braku możliwości rozwoju, zagrożenie dla mienia, obumarcia i ochrony zdrowia i życia ludzi.

<sup>28</sup> Sprawa nr: OŚ.613.20.2011.JZ - decyzja 17.02.2011 r., termin usunięcia do 31.03.2011 r.; OŚ.613.21.2011.JZ - decyzja 21.02.2011 r., termin usunięcia do 31.03.2011 r.; OŚ.613.30.2012.JZ - decyzja 19.03.2012 r., termin usunięcia do 30.04.2012 r.; OŚ.613.159.2012.JZ - decyzja 07.12.2012 r., termin usunięcia do 28.02.2013 r.; OŚ.613.119.2013.JZ - decyzja 17.10.2013 r., termin usunięcia do 01.03.2014 r.

<sup>29</sup> Sprawa nr: OŚ.6114-7/10 - decyzja 19.02.2010 r., termin usunięcia do 31.12.2010 r.; OŚ.6114-55/10 - decyzja 19.05.2010 r., termin usunięcia do 30.11.2010 r.; OŚ.6114-132/10 - decyzja 20.10.2010 r., termin usunięcia do 31.12.2011 r.; OŚ.613.79.2012.JZ - decyzja 31.05.2012 r., termin usunięcia do 31.12.2012 r.; OŚ.613.45.2013.JZ - decyzja 22.04.2013 r., termin usunięcia do 31.12.2013 r.; OŚ.613.94.2013.JZ - decyzja 22.08.2013 r., termin usunięcia do 31.12.2014 r.

Starosta we wszystkich decyzjach określił także termin posadzenia nowych drzew. W przypadku jednej decyzji<sup>30</sup> (12,5%) termin ten przypadał na grudzień, dla pozostałych siedmiu decyzji<sup>31</sup> termin ten przypadał w I półroczu roku.

W sześciu decyzjach (75%) Starosta naliczył opłaty za usunięcie drzew, których termin płatności został odroczony na okres trzech lat i nałożył obowiązek poinformowania organu o dokonaniu nowych nasadzeń. Do dnia kontroli NIK obowiązek ten zrealizowało czterech zobowiązanych, dla jednego nie upłynął jeszcze termin realizacji przedmiotowego obowiązku. Jeden podmiot dokonał nasadzeń, lecz nie poinformował Starosty o tym fakcie.

(dowód: akta kontroli str. 27-159)

2. W wyniku kontroli 19 spraw<sup>32</sup> (w tym 13 w których Starosta nałożył obowiązek poinformowania go o dokonaniu nowych nasadzeń w okresie objętym kontrolą NIK) ustalono m.in., że za usunięcie 649 drzew na wnioskodawców nałożono obowiązek nasadzenia 693 drzew (106,8% usuniętych).

W 15 (78,9%) kontrolowanych decyzjach zostały naliczone opłaty za usunięcie drzew, w łącznej wysokości 5 244 035,79 zł. Cztery zobowiązane podmioty<sup>33</sup> (26,7%) nie zrealizowało obowiązku powiadomienia Starosty o dokonaniu nowych nasadzeń drzew. Podinspektor dla 12 decyzji, dla których upłynął termin realizacji obowiązku posadzenia nowych drzew, przeprowadził oględziny stanu nowych nasadzeń po upływie trzech lat od ich posadzenia. Z 408 nowo posadzonych drzew żywotność po upływie trzech lat zachowały wszystkie drzewa (100%). W czasie oględzin nie stwierdzono przypadków uszkodzenia drzew z powodu ich niewłaściwej pielęgnacji, uszkodzenia mechanicznego, jak też usunięcia drzew bez zezwolenia. Starosta wydanymi w kontrolowanym okresie decyzjami umorzył 3 502 875,16 zł, tj. 66,8% z kwoty opłat naliczonych za usunięcie drzew.

(dowód: akta kontroli str. 27-159, 161-216)

W wyniku oględzin przeprowadzonych przez NIK wspólnie z Podinspektorem stwierdzono m.in., że wszyscy zobowiązani zrealizowali obowiązek dokonania nowych nasadzeń. W przypadku trzech wnioskodawców<sup>34</sup> stwierdzono, że w wyniku wandalizmu (m.in. wyłamania dla uzyskania miejsca parkingowego, brak zabiegów pielęgnacyjnych na terenie nasadzeń) z nasadzonych 241 drzew żywotność, po upływie czterech – sześciu lat od upływu terminu dokonania nasadzeń, zachowało około 170 drzew (70,5%).

(dowód: akta kontroli str. 218-242)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Naczelnik Wydziału OŚ, działając z upoważnienia Starosty, decyzją z dnia 3 czerwca 2011 r., nr OŚ.613.76.2011.JZ umorzył w całości opłatę za usunięcie drzew, mimo iż w toku przeprowadzonych oględzin potwierdzono stan żywotności jedynie części drzew objętych obowiązkiem dokonania nasadzeń zastępczych.

Decyzją Starosty nr OŚ.6114-79/06 z dnia 13 listopada 2006 r. na stronę nałożony został m.in. obowiązek nasadzenia do dnia 30 kwietnia 2007 r. 99 drzew (za usunięte 33 drzewa). Za usunięcie drzew została naliczona opłata w wysokości

<sup>30</sup> Sprawa nr OŚ.613.79.2012.JZ - decyzja 31.05.2012 r., termin posadzenia do 09.12.2013 r.

<sup>31</sup> Sprawa nr: OŚ.6114-7/10 - decyzja 19.02.2010 r., termin posadzenia do 30.04.2011 r.; OŚ.6114-55/10 - decyzja 19.05.2010 r., termin posadzenia do 30.04.2011 r.; OŚ.613.21.2011.JZ - decyzja 21.02.2011 r., termin posadzenia do 30.04.2012 r.; OŚ.613.159.2012.JZ - decyzja 07.12.2012 r., termin posadzenia do 06.05.2013 r.; OŚ.613.45.2013.JZ - decyzja 22.04.2013 r., termin posadzenia do 30.04.2014 r.; OŚ.613.94.2013.JZ - decyzja 22.08.2013 r., termin posadzenia do 30.03.2015 r.; OŚ.613.119.2013.JZ - decyzja 17.10.2013 r., termin posadzenia do 30.06.2014 r.

<sup>32</sup> Kontrolą objęto m.in. 10 decyzji, w których Starosta odroczył opłatę za usunięcie drzew, wydanych we wcześniejszym okresie, a dla których termin sprawdzenia stanu nasadzeń przypadał w okresie objętym kontrolą NIK.

<sup>33</sup> Sprawy nr: OŚ.6114-37/06; OŚ.6114-79/06; OŚ.6114-33/07; OŚ.6114-52/07.

<sup>34</sup> Sprawy nr: OŚ.6114-66/07; OŚ.6114-48/07; OŚ.6114-79/06, OŚ.6114-37/06 i OŚ.6114-7/10.



1 396 291,50 zł, której płatność odroczone na okres 3 lat ze względu na zastąpienie ich innymi drzewami.

W protokole oględzin z dnia 24 maja 2011 r. Podinspektor zapisał, że: /.../ „Część drzew i krzewów zachowała żywotność. Część została zniszczona przez korzystających z kąpieliska. W miejsce zniszczonych zostały posadzone nowe drzewa i krzewy. Obowiązek dokonania nasadzeń zastępczych można uznać za wykonany”.

Ww. decyzją Naczelnika Wydziału OŚ z dnia 3 czerwca 2011 r. umorzono opłatę za usunięcie drzew, powołując w uzasadnieniu dokonane w toku oględzin ustalenia faktyczne Podinspektora.

W wyniku oględzin przeprowadzonych w trakcie kontroli NIK stwierdzono m.in., że w wyniku braku zabiegów pielęgnacyjnych terenów zielonych, po upływie sześciu lat od upływu terminu dokonania nasadzeń oraz trzech od wydania ww. decyzji, żywotność zachowało 45(45,5%) z nasadzonych drzew.

(dowód: akta kontroli str. 176-179, 218-233)

2. Naczelnik Wydziału OŚ, działając z upoważnienia Starosty, decyzją z dnia 12 października 2012 r., nr OŚ.613.112.2012.JZ umorzył w całości opłatę za usunięcie drzew, mimo braku potwierdzenia stanu żywotności wszystkich drzew objętych obowiązkiem dokonania nasadzeń zastępczych w toku przeprowadzonych oględzin, jak i niedokonania weryfikacji tego stanu po upływie dodatkowego terminu, w którym strona zadeklarowała uzupełnienie dokonanych nasadzeń.

Decyzją Starosty nr OŚ.6114-66/07 z dnia 17 lipca 2007 r. na stronę nałożony został m.in. obowiązek nasadzenia do dnia 30 kwietnia 2008 r. 156 drzew (za usunięte 52 drzewa). Za usunięcie drzew została naliczona opłata w wysokości 400 122,88 zł, której płatność odroczone na okres 3 lat ze względu na zastąpienie ich innymi drzewami. W protokole oględzin z dnia 21 września 2012 r. Podinspektor zapisał, że: /.../ „drzewa i krzewy zostały nasadzone na części działki. Około 25% drzew w złej kondycji zdrowotnej” /.../ „Do 15 października drzewa słabe i uszkodzone zostaną wymienione na zdrowe”.

Powyzszą decyzją Naczelnika Wydziału OŚ z dnia 12 października 2012 r. umorzono opłatę za usunięcie drzew, powołując w uzasadnieniu dokonane w toku oględzin ustalenia faktyczne Podinspektora.

W wyniku oględzin przeprowadzonych w trakcie kontroli NIK stwierdzono m.in., że w wyniku aktów wandalizmu (wyłamania dla uzyskania miejsca parkingowego), po upływie sześciu lat od upływu terminu dokonania nasadzeń oraz trzech od wydania ww. decyzji, żywotność z nasadzonych drzew zachowało 117 drzew (75%).

(dowód: akta kontroli str. 210-213, 218-240)

Naczelnik Wydziału OŚ wyjaśniając przyczyny wydania decyzji o umorzeniu zobowiązaniem wniesienia opłat za usunięcie drzew stwierdziła m.in., że strony nie mogą ponosić winy za pogorszenie stanu drzew spowodowane przez czynniki zewnętrzne.

(dowód: akta kontroli str. 463-465)

3. We wszystkich badanych 19 decyzjach zezwalających na usunięcie drzew stwierdzono brak informacji i pouczeń o obowiązkach związanych z ochroną drzew oraz konsekwencjach ich nieprzestrzegania wynikających z art. 82 ust. 1, art. 82 ust.1a oraz art. 88 ust.1 i art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody.

Projekty przedmiotowych decyzji przygotowywał Podinspektor Wydziału OŚ.

(dowód: akta kontroli str. 30-159, 163-216)

Podinspektor wyjaśniając przyczyny braku ww. informacji i pouczeń w decyzjach Starosty wyrażających zgodę na usunięcie drzew stwierdził m.in., że: /.../ „Strona, która otrzyma zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów nie podlega pod

przywołane artykuły ustawy o ochronie przyrody. Jedynie w przypadku odmowy udzielenia zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów takie zapisy miałyby logiczne uzasadnienie."

(dowód: akta kontroli str. 473)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 84 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody opłata za usunięcie drzew może być umorzona pod warunkiem, że drzewa nie zachowały żywotności z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości. Niedłożenie należytej staranności w zakresie odpowiedniego zabezpieczenia i pielęgnacji nowo posadzonych drzew może stanowić przesłankę do uiszczenia opłaty na podstawie art. 84 ust. 5a ustawy o ochronie przyrody.

### 1.3 Decyzje o pozwoleniu na budowę

Opis stanu  
faktycznego

1. Postępowaniami w sprawach o wydanie pozwolenia na budowę w okresie objętym kontrolą zajmowało się łącznie pięciu pracowników Wydziału Budownictwa<sup>35</sup> Starostwa. Pracownicy Wydziału B nie brali udziału w szkoleniach dotyczących ochrony przyrody na placu budowy, zabezpieczenia drzew na placu budowy, jak też projektowania i kształtowania zieleni.

(dowód: akta kontroli str. 9)

2. Badaniem objęto 15 spraw<sup>36</sup> prowadzonych przez Wydział B, w których wydano pozwolenie na budowę, z tego w ośmiu sprawach<sup>37</sup> przed wydaniem pozwolenia uzyskano decyzje zezwalające na wycinkę drzew.

(dowód: akta kontroli str. 277-326, 355-376, 390-399)

Analiza kontrolowanych spraw wykazała m.in., że:

- 1) projekty budowlane, stosownie do wymogów art. 34 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*<sup>38</sup>, zawierały w części opisowej projekty zagospodarowania działki budowlanej obejmujące m.in. ukształtowanie zieleni,
- 2) części opisowe projektu zagospodarowania działki budowlanej lub terenu zgodnie z wymogami § 8 ust 2 pkt 3 rozporządzeń w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego<sup>39</sup> zawierały powierzchnię zieleni lub powierzchnię biologicznie czynną,
- 3) we wszystkich projektach części rysunkowe zagospodarowania działki zawierały układ i ukształtowanie zieleni,
- 4) na działkach objętych projektami zagospodarowania w części rysunkowej oznaczono istniejące zadrzewienie (705 drzew), przy czym w dwóch przypadkach<sup>40</sup> brak było oznaczeń istniejącego zadrzewienia,
- 5) dla trzech projektów<sup>41</sup> oznaczono drzewa planowane do likwidacji (136 drzew), w tym dla dwóch z nich określono liczbę nowych drzew do posadzenia (łącznie 173 drzewa).

(dowód: akta kontroli str. 243-399)

<sup>35</sup> Dalej: Wydział B.

<sup>36</sup> Sprawy nr: B-I-7351/B/324/08; B-I-7351/B/18/09; B-I-7351/B/36/2009; B-I-7351/B/40/09; B-I-7351/B/46/2009; B-I-7351/B/101/09; B.6740.1.47.20.2011.KM; B.7640.1.184.2011.LP; B.6740.1.76.2012.BR; B.6740.1.77.2012.BR; B.6740.1.78.2012.BR; B.6740.1.153.2012.BR; B.6740.1.12.2013.MK; B.6740.1.65.2013.MK; B.6740.1.86.2013.MK.

<sup>37</sup> Sprawy nr: B-I-7351/B/40/09; B-I-7351/B/46/2009; B-I-7351/B/101/09; B.6740.1.47.20.2011.KM; B.7640.1.184.2011.LP; B.6740.1.153.2012.BR; B.6740.1.12.2013.MK; B.6740.1.86.2013.MK.

<sup>38</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm. Dalej: Prawo budowlane.

<sup>39</sup> Do dnia 28 kwietnia 2012 r. obowiązywało 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.), a od dnia 29 kwietnia 2012 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2012 r. poz. 462 ze zm.).

<sup>40</sup> Sprawa nr: B.6740.1.47.20.2011.KM; B.6740.1.65.2013.MK.

<sup>41</sup> Sprawa nr: B-I-7351/B/324/08 (jest 133, do usunięcia 50, do nasadzenia 44); B-I-7351/B/101/09 (263, 40, 129); B.6740.1.153.2012.BR (86, 46; 0) – decyzją Starosty nr OŚ.613.79.2012.JZ z dnia 31.05.2012 r. inwestor uzyskał zgodę na wycinkę 80 szt. drzew i został zobowiązany do nasadzenia 130 szt. drzew i 438 krzewów.

3. W pozwoleniach budowlanych kontrolowanych spraw<sup>42</sup> brak było zapisów zobowiązujących inwestorów do uwzględniania zagadnień z zakresu ochrony środowiska na obszarze prowadzenia prac, w szczególności ochrony gleby, zieleni, naturalnego ukształtowania terenu i stosunków wodnych, jak też podejmowania działań mających na celu naprawienie wyrządzonych szkód jeżeli ochrona elementów przyrodniczych nie jest możliwa, tj. zapisów wynikających z art. 75 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*<sup>43</sup>.

Do określania obowiązków w ww. zakresie zobowiązuje Starostę art. 75 ust. 4 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 243-245, 252-253, 269-270, 277-278, 289-290, 297-299, 311-312, 318-319, 327-329, 337-339, 347-349, 355-356, 365-367)

Naczelnik Wydziału B wyjaśniając powyższe stwierdził, że: *.../ „Wymagany zakres kompensacji przyrodniczej w przypadku przedsięwzięć, dla których przeprowadzone było postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, określa decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, która stanowi część składową projektu budowlanego o czym stanowi art. 33 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo budowlane i której wymagania muszą zostać przez inwestora spełnione w procesie inwestycyjnym.*

*W przypadku, gdy inwestycja nie wymaga przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko organ także wnikliwie sprawdza zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (w przypadku braku miejscowego planu), których zapisy odnoszą się także do ochrony środowiska naturalnego, zastosowanych rozwiązań najmniej ingerujących w środowisko, często podając także zapisy dotyczące np. minimalnej powierzchni czynnej biologicznie jaka na działce inwestora musi pozostać. Nie spełnienie któregośkolwiek z tych wymagań skutkuje odmową udzielenia pozwolenia na budowę.”.*

(dowód: akta kontroli str. 476-478)

4. W pozwoleniach budowlanych kontrolowanych spraw, w części zawierającej pouczenia, brak było zapisów informujących inwestorów o ciężących na nich obowiązkach związanych z ochroną drzew podczas prowadzenia prac budowlanych oraz o konsekwencjach ich nieprzestrzegania, wynikających z ustawy o *ochronie przyrody*, tj., że:

- prace ziemne oraz inne prace związane z wykorzystaniem sprzętu mechanicznego lub urządzeń technicznych, prowadzone w obrębie bryły korzeniowej drzew lub krzewów na terenach zieleni lub zadrzewieniach, powinny być wykonywane w sposób najmniej szkodzący drzewom lub krzewom (art. 82 ust. 1),
- zabiegi w obrębie korony drzewa na terenach zieleni lub zadrzewieniach mogą obejmować wyłącznie: usuwanie gałęzi obumarłych, nadłamanych lub wchodzących w kolizje z obiektami budowlanymi lub urządzeniami technicznymi, kształtowanie korony drzewa, którego wiek nie przekracza 10 lat, utrzymywanie formowanego kształtu korony drzewa (art. 82 ust. 1a)<sup>44</sup>,
- za zniszczenie terenów zieleni albo drzew lub krzewów spowodowane niewłaściwym wykonywaniem robót ziemnych lub wykorzystaniem sprzętu mechanicznego albo urządzeń technicznych oraz zastosowaniem środków chemicznych w sposób szkodliwy dla roślinności, za usuwanie drzew lub

<sup>42</sup> Układ wydawanych przez Starostę decyzji Pozwolenia na budowę był zgodny z wzorem określonym załącznikiem nr 3 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzorów: wniosków o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadaniu praw do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i decyzji o pozwoleniu na budowę (Dz. U. Nr 120, poz. 1127 ze zm.). Dalej: rozporządzenie Ministra Infrastruktury.

<sup>43</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm. Dalej: Prawo ochrony środowiska.

<sup>44</sup> Obowiązuje od 20 lipca 2010 r.

krzewów bez wymaganego zezwolenia, za zniszczenie drzew, krzewów lub terenów zieleni spowodowane niewłaściwym wykonaniem zabiegów pielęgnacyjnych wymierza się administracyjną karę pieniężną w wysokości trzykrotnej opłaty za usunięcie drzew lub krzewów ustalonej na podstawie stawek, o których mowa w art. 85 ust. 4-6 (art. 88 ust. 1 oraz art. 89 ust. 1).

(dowód: akta kontroli str. 243-245, 252-253, 269-270, 277-278, 289-290, 297-299, 311- 312, 318-319, 327-329, 337-339, 347-349, 355-356, 365-367)

Zgodnie z art. 9 Kpa Starosta jest zobowiązany do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Ma czuwać nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznajomości prawa, i w tym celu udziela im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.

Naczelnik Wydziału B wyjaśniając brak ww. pouczeń stwierdził m.in., że: *!...! „Brak jest podstaw prawnych do formułowania przez organ administracji architektoniczno-budowlanej wymogu uzyskiwania zezwolenia na wycinkę drzew lub krzewów na etapie wystąpienia inwestora o wydanie przez organ ( Starosta) decyzji pozwolenia na budowę. Przepis art. 33 ust. 2 Prawa budowlanego zawiera zamknięty katalog dokumentów wymaganych przy wniosku o pozwolenie na budowę. Z jego treści nie wynika obowiązek dołączania przez inwestora oświadczeń o posiadaniu decyzji na ewentualne usunięcie drzew i krzewów kolidujących z inwestycją lub takiej decyzji zezwalającej na usunięcie drzew i krzewów. To inwestora obciąża ryzyko, że w przypadku nie uzyskania zezwolenia na wycinkę drzew nie zdoła zrealizować przedsięwzięcia na które uzyskał pozwolenie na budowę.*

*Dlatego też inwestorzy planując realizację zamierzeń budowlanych na działkach obsadzonych drzewami i krzewami kolidującymi z planowaną inwestycją najczęściej uzyskują pozwolenie na usunięcie drzew i krzewów, a dopiero następnie występują o uzyskanie pozwolenia na budowę. Do wniosku o uzyskanie pozwolenia na budowę dołączany jest projekt budowlany, a w nim określone są m.in. w formie graficznej i opisowej warunki zagospodarowania terenu. W opisie, jak też na rysunkach, uwidocznione są stany istniejące oraz mające zostać zrealizowane po zakończeniu inwestycji. Bardzo często zdarza się, że projektant już w opisie zawiera informację o decyzji zezwalającej na usunięcie drzew i krzewów (z podaniem organu i nr decyzji).*

*Z ww. powodów przedmiotowe informacje nie znajdują odzwierciedlenia w decyzji pozwolenia na budowę”.*

(dowód: akta kontroli str. 476-477)

5. W dokumentacji kontrolowanych spraw dotyczących wydania przez Starostę decyzji na usunięcie drzew oraz pozwoleń na budowę, brak było dowodów wskazujących na współpracę Wydziału OŚ i Wydziału B w zakresie ochrony przyrody np. dla zachowania jak największej liczby drzew przy realizacji inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 28-158, 160-216)

Naczelnik Wydziału B stwierdził, że: *!...! „Każdorazowo przed wydaniem pozwolenia na budowę kwestie projektu zagospodarowania terenu inwestycji są konsultowane z pracownikami Wydziału OŚ Starostwa. Konsultacje te odbywają się w formie ustnej (sąsiedztwo wydziałów – jedno piętro) i nie są dokumentowane w formie pisemnej, gdyż przepis prawa tego nie wymaga”.*

(dowód: akta kontroli str. 476-477)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Zdaniem NIK, wzór decyzji o pozwoleniu na budowę określony w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury pełni rolę pomocniczą i winien być modyfikowany i uzupełniany w zależności od konkretnej sytuacji. Należy mieć na uwadze, że organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. W myśl art. 9 Kpa organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Starosta jest zarówno organem administracji architektoniczno-budowlanej, jak i organem ochrony przyrody. Zatem dobrą praktyką mogłoby być zamieszczenie w decyzjach zatwierdzających projekty budowlane i udzielających pozwolenia na budowę pouczeń wynikających z art. 82 ust. 1, art. 82 ust. 1a oraz art. 88 ust. 1 i art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody.

#### Ocena cząstkowa

NIK ocenia pozytywnie wykorzystywanie instrumentów prawnych takich jak wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew oraz pozwoleń na budowę do ochrony drzew. Niemniej jednak zastrzeżenia budzi, że niektóre postępowania w sprawach o wydanie zezwoleń na usunięcie drzew nie zostały rzetelnie przeprowadzone i udokumentowane.

## 2. Skuteczność wykorzystanych instrumentów prawnych

### 2.1 Wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew

Opis stanu  
faktycznego

1. W kontrolowanym okresie Starosta otrzymał 11 wniosków inwestorów dotyczących usunięcia drzew na działkach, na których zamierzano realizować obiekty wielkopowierzchniowe (powierzchnia zabudowy > 500 m<sup>2</sup>).

Wszyscy wnioskodawcy podali przyczyny zamierzonego usunięcia drzew (zły stan zdrowotny – 1 sprawa<sup>45</sup>, ochrona zdrowia i życia ludzi – 2 sprawy<sup>46</sup>, kolizja z pracami budowlanymi – 1 sprawa<sup>47</sup>, kolizja z pracami budowlanymi i zły stan zdrowotny – 3 sprawy<sup>48</sup>, zagrożenie dla mienia – 4 sprawy<sup>49</sup>).

We wszystkich sprawach decyzje Starosty zezwalające na usunięcie drzew zostały wydane po przeprowadzeniu oględzin drzew na okoliczność występowania w obrębie zadrzewień gatunków chronionych.

Starosta, w przypadku pięciu spraw<sup>50</sup>, w decyzjach zezwalających na usunięcie drzew odstąpił od naliczania i pobierania opłaty, co zostało uzasadnione treścią przepisów ustawy o ochronie przyrody – art. 86 ust. 1 pkt: 9 (OŚ.6114-132/10; OŚ.613.45.2013.JZ); 4 i 9 (OŚ.613.20.2011.JZ; OŚ.613.30.2011.JZ); 8 i 9 (OŚ.6114-7/10).

Zawarte w ww. decyzjach opisy przyczyn usunięcia drzew uzasadniały odstąpienie przez Starostę od naliczania i pobierania opłat. Podinspektor dokonujący oględzin stanu drzew posiadał kwalifikacje pozwalające na samodzielną ocenę stanu drzew (technik leśnik, staż pracy 27 lat, szkolenia specjalistyczne).

(dowód: akta kontroli str. 6-7, 27, 45-46, 61-62, 67, 74, 134-135)

<sup>45</sup> Sprawa nr: OŚ.613.45.2013.JZ.

<sup>46</sup> Sprawy nr: OŚ.6114-7/09; OŚ.6114-132/10.

<sup>47</sup> Sprawa nr: OŚ.613.159.2012.JZ.

<sup>48</sup> Sprawy nr: OŚ.6114-55/10; OŚ.613.79.2012.JZ; OŚ.613.94.2013.JZ.

<sup>49</sup> Sprawy nr: OŚ.613.20.2011.JZ; OŚ.613.21.2011.JZ; OŚ.613.30.2012.JZ; OŚ.613.119.2013.JZ.

<sup>50</sup> Sprawy nr: OŚ.6114-7/10; OŚ.6114-132/10; OŚ.613.20.2011.JZ; OŚ.613.30.2011.JZ; OŚ.613.45.2013.JZ.

2. Starosta, w wyniku rozpatrzenia kontrolowanych wniosków, w wydanych decyzjach na usunięcie drzew nie zawarł zapisów odmawiających wydania zezwolenia na usunięcie drzew.

(dowód: akta kontroli str. 28-159)

3. Starosta w 11 decyzjach zezwalających na usunięcie drzew wyraził zgodę na wycinkę 505 szt. drzew (103,1% objętych wnioskami) i zobowiązał wnioskodawców do posadzenia 359 szt. drzew<sup>51</sup> (71% wycinanych drzew), 927 szt. krzewów (za 63,5m<sup>2</sup> wycinanych).

(dowód: akta kontroli str. 27)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

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

Opis stanu  
faktycznego

1. W sześciu (54,5%) z 11 decyzji objętych kontrolą Starosta nałożył na strony obowiązek poinformowania go o dokonaniu nasadzeń nowych drzew (dla czterech decyzji termin powiadomienia upłynął w okresie objętym kontrolą). W dwóch decyzjach (18,2%) nie określono tego obowiązku, a w przypadku trzech decyzji (27,3%) nie było podstaw do nakładania takiego obowiązku.

W przypadku czterech decyzji, w których zezwolenie na wycinkę drzew uzależniono od posadzenia nowych drzew w miejsce wskazane w decyzji, stwierdzono, że zobowiązani poinformowali Starostę o dokonaniu nasadzeń.

(dowód: akta kontroli str. 28, 108-113)

2. W kontrolowanym okresie do Starosty nie zgłaszano, jak też nie stwierdzono we własnym zakresie, przypadków zniszczenia terenów zieleni, drzew spowodowanych niewłaściwym wykonywaniem robót ziemnych lub wykorzystaniem sprzętu mechanicznego albo urządzeń technicznych oraz zastosowaniem środków chemicznych w sposób szkodliwy dla roślinności.

Podinspektor nie prowadził postępowań dotyczących m.in. zniszczenia drzew wskutek niewłaściwie przeprowadzonych zabiegów pielęgnacyjnych lub ich usunięcia bez wymaganego zezwolenia.

(dowód: akta kontroli str. 217)

3. W okresie objętym kontrolą Starosta nie otrzymywał skarg na działalność Wydziału OŚ, jak też zatrudnionych w nim pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 17-21)

4. W kontrolowanym okresie w Starostwie planowano i ponoszono, w rozdziale 90019 Wpływy i wydatki związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, wydatki związane z finansowaniem ochrony środowiska. Wykonanie planu dochodów ogółem wynosiło w: 2010 r. - 314 036,09 zł (98,6%); 2011 r. - 146 243,96 zł (97,5%); 2012 r. - 143 738,43 zł (95,8%); 2013 r. - 67 841,22 zł (45,2%) i I półroczu 2014 r. - 126 338,59 zł (84,2%).

Wykonanie planu wydatków ogółem wynosiło w: 2010 r. - 147 144,49 zł (46,2%); 2011 r. - 33 868,98 zł (22,6%); 2012 r. - 151 756,30 zł (57,8%); 2013 r. - 128 267,30 zł (76,6%) i I półroczu 2014 r. - 12 686,58 zł (6,5%).

Wydatki w ww. zakresie były ponoszone m.in. na przeprowadzanie konkursu „Wiem wszystko o powiecie brzeskim”, wdrożenie Powiatowego Planu Gospodarki

<sup>51</sup> Starosta wydając decyzje zezwalające na wycinkę 158 drzew (32,2% ogółem wnioskowanych do wycięcia) dla spraw nr: OŚ.6114-132/10 (80 drzew wnioskowanych do wycięcia); OŚ.613.20.2011.JZ (37); i OŚ.613.30.2012.JZ (40) nie nałożył obowiązku dokonania nowych nasadzeń. Drzewa usuwano z powodu: braku możliwości rozwoju, zagrożenie dla mienia, obumarcia i ochrony zdrowia i życia ludzi.

Odpadami i Powiatowego Programu Ochrony Środowiska, odtworzenie pszczelarskiego materiału hodowlanego, usuwanie wyrobów zawierających azbest, wydawanie: informatora „Przyroda Powiatu Brzeskiego”, albumu „Fauna Powiatu Brzeskiego”, badania stanu jakości powietrza metodami pasywnymi.

(dowód: akta kontroli str. 450-460)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Nie zapewniono rzetelnego nadzoru nad realizacją obowiązków wynikających z decyzji Starosty zezwalających na usunięcie drzew. Podinspektor nie przeprowadzał oględzin wykonania obowiązku posadzenia nowych drzew.

Ustalono, że w przypadku decyzji nr OŚ.613.79.2012.JZ z dnia 11 lipca 2012 r., którą m.in. nakazano nasadzenie 130 nowych drzew ogledziny przeprowadziły pracownicy Biura Urbanistyki i Ochrony Środowiska Urzędu Miasta Brzeg (nasadzenia były dokonywane w zabytkowym Parku Centralnym, za pozwoleniem Opolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków nr 13/N/09 z dnia 13 stycznia 2009 r.).

W wyniku oględzin stwierdzono m.in., że nasadzenia zostały dokonane zgodnie z warunkami określonymi w ww. decyzji.

Podinspektor wyjaśniając przyczyny nieprzeprowadzania oględzin stanu nowo nasadzonych drzew stwierdził, że: *!...! „zgodnie z obowiązującym prawem wymagane jest sprawdzenie stanu nasadzeń po upływie trzech lat od ich dokonania, w celu pobrania lub umorzenia nałożonych opłat. W tym przypadku, w interesie strony jest nie tylko nasadzenie, ale też dbanie o stan nasadzeń, tak by nie narazić się na wysokie opłaty za usunięcie drzew”.*

Analogicznej treści wyjaśnienia złożyli: Naczelnik Wydziału OŚ i Starosta.

(dowód: akta kontroli str. 28, 108-113, 443-444, 463-464, 469-470)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że decyzja zezwalająca na usunięcie drzew, w której odracza się termin uiszczenia opłaty, jest decyzją warunkową. Organ wydający decyzję powinien więc sprawdzić, tj. przeprowadzić postępowanie wyjaśniające, czy strona wykonała warunek posadzenia nowych drzew, aby odroczenie opłaty mogło być utrzymane w mocy. Jeżeli strona nie dotrzymała tego warunku, to decyzja powinna być uchylona na podstawie art. 162 § 2 Kpa i wydana nowa z nakazem uiszczenia opłaty. Z kolei warunkiem umorzenia opłaty jest zachowanie żywotności nowo posadzonych drzew przez okres 3 lat od dnia posadzenia, co również powinno być sprawdzone w postępowaniu wyjaśniającym, w tym m.in. w drodze oględzin. Brak rzetelnego sprawdzenia i udokumentowania obowiązków strony powoduje, że opłaty są odraczane, pomimo niespełnienia warunków wynikających w decyzji, a później umarzane. W efekcie nie następuje należyta kompensacja przyrodnicza ani w postaci opłaty, ani w postaci nowo posadzonych drzew.

Ocena cząstkowa

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

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

#### 3.1 Działalność edukacyjna i informacyjna

Opis stanu faktycznego

1. W kontrolowanym okresie w Starostwie, w ramach realizacji zadań określonych w art. 4 ust. 3 ustawy *o ochronie przyrody* podejmowano następujące działania:

1) przeprowadzono konkurs pn. „Wiem wszystko o powiecie brzeskim”, w którym uczestniczyła młodzież szkół ponadgimnazjalnych. W ramach konkursu młodzież wykazać się musi wiedzą przyrodniczą i ekologiczną związaną z powiatem.

Na jego przeprowadzenie wydatkowano ogółem 23 090,64 zł,

2) wydanie albumu „Fauna Powiatu Brzeskiego”.

Koszt jego wydania wyniósł ogółem 13 968,15 zł.

(dowód: akta kontroli str. 450-460)

Z informacji uzyskanych w czasie kontroli NIK od dyrektorów szkół, dla których organem prowadzącym jest Powiat Brzeski, wynikało, że zadania określone art. 4 ust. 3 ustawy *o ochronie przyrody* realizowane są m.in. w formie: udziału młodzieży w Olimpiadzie Ekologicznej, akcji Sprzątanie Świata, programie Szkoły dla Ekorozwoju; aktywnym poznawaniu kwestii gospodarki leśnej podczas wycieczek do nadleśnictw w ramach Święta Drzewa, praktycznego udziału w sadzeniu drzew.

(dowód: akta kontroli str. 401-440)

Ustalone nieprawidłowości

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

#### 3.2 Współpraca i konsultacje

Opis stanu faktycznego

1. W wyniku rozpatrzenia ośmiu wniosków Starosta wydał decyzje, którymi zezwolił wnioskodawcom na usunięcie znacznej liczby drzew (ponad 20)<sup>52</sup>.

W dokumentacji przedmiotowych spraw brak było dowodów potwierdzających prowadzenie przez Starostę konsultacji z mieszkańcami lub organizacjami pozarządowymi, zajmującymi się ochroną przyrody lub prowadzenie z nimi współpracy w tym zakresie.

Na terenie Brzegu funkcjonuje Koło Brzeskie Ligii Ochrony Przyrody, którego przedstawiciele biorą udział w pracach Społecznej komisji ds. ochrony zieleni, dla której zakres obowiązków określił Burmistrz Brzegu.

(dowód: akta kontroli str. 28-216)

Starosta wyjaśniając przyczyny braku współpracy w ww. zakresie stwierdził m.in., że Wydział OŚ nie ma obowiązku prowadzenia takiej współpracy przy rozpatrywaniu wniosków o wycinkę drzew, gdyż żadna z organizacji nie wystąpiła do Starosty z propozycją współpracy w prowadzeniu tych spraw.

<sup>52</sup> Sprawy nr: OŚ.6114-7/10 - 35 drzew; OŚ.6114-55/10 - 34 drzew; OŚ.6114-132/10 - 81 drzew; OŚ.613.20.2011.JZ oraz OŚ.613.21.2011.JZ - po 37 drzew; OŚ.613.30.2011.JZ - 40 drzew; OŚ.613.79.2011.JZ - 80 drzew; OŚ.613.94.2013.JZ - 113 drzew.



Ponadto Starosta stwierdził, że realizacja przedmiotowych zadań wiąże się z wyjazdami na odległości do kilkudziesięciu kilometrów, w godzinach pracy, więc /.../ „taka współpraca jest praktycznie niemożliwa, z uwagi na pracę zawodową członków tych organizacji, jak też konieczność zwrotu kosztów”.

(dowód: akta kontroli str. 443-444)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Starostwa w zakresie edukacji przyrodniczej, niemniej jednak zwraca uwagę, że działania edukacyjne, informacyjne i promocyjne w dziedzinie ochrony przyrody, do których zobowiązuje art. 4 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody, podejmowane były sporadycznie i nie obejmowały szerokiego grona mieszkańców powiatu.

#### 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 Kontroli<sup>63</sup>, wnosi o:

1. Dokumentowanie stanu faktycznego w postępowaniach prowadzonych o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów, w sposób umożliwiający jednoznaczną weryfikację złożonego wniosku m.in. w zakresie stwierdzanego w trakcie oględzin stanu zdrowotnego drzew lub krzewów wnioskowanych do usunięcia.
2. Monitorowanie i kontrolowanie wykonania obowiązków nakładanych na wnioskodawców w decyzjach zezwalających na usunięcie drzew, zarówno w momencie posadzenia nowych drzew, jak i po upływie 3 lat od daty ich posadzenia.

<sup>63</sup> Dz.U. z 2012 r., poz.82

## 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 Opolu.

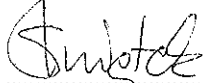
Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Opole, dnia 11 sierpnia 2014 r.

Kontroler  
Zygmunt Świętek  
Specjalista k.p.



.....  
podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Opolu

Dyrektor

DYREKTOR  
Delegatury NIK w Opolu



.....  
podpis