



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu

LOP – 4101-005-03/2014
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	Ryszard Kozibura, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90761 z dnia 5 maja 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Nysie, adres: 48-300 Nysa, ul. Moniuszki 9-10.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Fujarczuk, Starosta. (dowód: akta kontroli str. 4-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Starosta prawidłowo przeprowadzał postępowania w sprawach o wydanie zezwoleń na usunięcie drzew.

W kontrolowanym okresie, tj. w latach 2010-2014, w Starostwie prawidłowo, zgodnie z obowiązującymi przepisami², stosowano procedurę wydawania zezwoleń na usunięcie drzew, a w toku oględzin rzetelnie weryfikowano dane zawarte we wnioskach o wydanie zezwolenia. Nie egzekwowano natomiast od stron podawania we wnioskach wszystkich danych wymaganych przepisami i pomimo braków w tym zakresie, kontynuowano postępowanie. W szczególności, do trzech wniosków (23,1 %) na 13 badanych spraw, nie zostały załączone rysunki lub mapy określające usytuowanie drzewa lub krzewu w stosunku do granic nieruchomości i obiektów budowlanych istniejących lub budowanych na tej nieruchomości. Brak tych załączników uniemożliwił rzetelną ocenę, czy wnioskowane do usunięcia drzewa faktycznie kolidują z zamierzoną inwestycją.

Starosta przed wydaniem zezwolenia na usunięcie drzew w ograniczonym zakresie realizował obowiązek przeprowadzania oględzin pod kątem występowania w obrębie zadrzewień gatunków chronionych. W 5 przypadkach (45,5 %), na 11 spraw, w których należało dokonać ustaleń w ww. zakresie, w protokołach oględzin nie odniesiono się do występowania gatunków chronionych.

Starosta w ograniczonym zakresie podejmował skuteczne czynności w celu sprawdzenia i egzekwowania nałożonych w wydawanych zezwoleniach obowiązków, w szczególności w odniesieniu do ustalonych w tych decyzjach terminów wykonania wycinki drzew.

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

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

NIK zwraca uwagę, że kompensacja przyrodnicza w postaci nałożenia obowiązku nowych drzew kształtowała się w 2012 r. na poziomie 2,9%. Rozpatrując sprawy w tym zakresie, starosta jako organ ochrony przyrody powinien mieć na uwadze nie tylko interes strony, lecz także interes społeczny, jakim jest ochrona zadrzewień, a co za tym idzie ustalać odpowiednią kompensację przyrodniczą za usunięte drzewa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wykorzystywanie instrumentów prawnych dla ochrony drzew

1.1 Wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew

Opis stanu faktycznego

1. W prowadzonych przez pracowników Wydziału Rolnictwa i Ochrony Środowiska³ rejestrach spraw dotyczących usunięcia drzew i krzewów⁴ w badanym okresie⁵ zarejestrowano łącznie 998 wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości będących własnością gminy⁶. W 2012 r. Starosta wydał zezwolenia na usunięcie łącznie 2 431 drzew na terenie powiatu nyskiego, natomiast rekompensata przyrodnicza została ustalona m.in. w postaci nasadzenia 70 drzew (2,9 %).

Naczelnik Wydziału RiOŚ wyjaśnił, że w większości przypadków wydanych zezwoleń, *wokół drzew przeznaczonych do usunięcia, rosła dostatecznie duża ilość drzew, które w sposób naturalny zastępowały miejsca po ich wycięciu*. Ponadto podstawowym powodem usunięcia drzew było zagrożenie życia, mienia czy też ruchu drogowego lub względy pielęgnacyjne. Gminy na terenie powiatu nyskiego, corocznie wprowadzają nowe nasadzenia drzew, niezależnie od decyzji Starosty, nakazujących wprowadzenie nasadzeń, wybierając na to miejsca najbardziej odpowiednie.

Postępowaniami dotyczącymi zezwoleń na usunięcie drzew w badanym okresie zajmowało się dwóch pracowników Wydziału RiOŚ – inspektor⁷ i naczelnik Wydziału. Inspektor posiadała wykształcenie wyższe (kierunek rolnictwo), w zakresie agronomii oraz ukończył studia podyplomowe w zakresie: prawo ochrony środowiska – w 2009 r. i gospodarki wodnej – w 2010 r. Ponadto uczestniczyła w sześciu kursach i szkoleniach – 4 dotyczyły Natury 2000, a 2 gospodarki wodno-ściekowej. Nie uczestniczył w szkoleniach dotyczących ochrony drzew, projektowania i kształtowania zieleni. Według stanu na 10 lipca 2014 r., w związku z odejściem z pracy ww. inspektora, zadania w zakresie prowadzenia spraw związanych z wydawaniem zezwoleń na usunięcie drzew nie zostały przydzielone innemu pracownikowi Wydziału RiOŚ. Naczelnik Wydziału RiOŚ wyjaśnił, że na przełomie lipca i sierpnia 2014 r. planuje przeprowadzenie konkursu na stanowisko zajmowane przez ww. inspektora Wydziału RiOŚ.

Naczelnik Wydziału RiOŚ posiadał wykształcenie wyższe, w zakresie leśnictwa. Ukończył studia podyplomowe – ochrona przyrody (1992/1993) oraz uczestniczył w szkoleniu *Zasoby przyrodnicze szansą na zrównoważony rozwój*⁸ oraz *Prawo*

³ Dalej: Wydział RiOŚ.

⁴ w formie papierowej, znak: ROŚ.IV.6133 – w 2010 r. i ROŚ.613 – w latach 2011-2014.

⁵ wg stanu na 3 lipca 2014 r.

⁶ 128 – w 2010 r., 189 – w 2011 r., 248 – w 2012 r., 320 – w 2013 r. i 113 – w 2014 r.

⁷ Do 30 kwietnia 2014 r.

⁸ Zakres merytoryczny szkolenia obejmował m.in.: ochronę różnorodności biologicznej, w tym ochrona gatunkowa, możliwości finansowania projektów oraz oceny oddziaływania na środowisko (14-15 listopada 2007 r.).

*Ochrony Środowiska, w tym wydawanie decyzji środowiskowych*⁹. Upoważnienie do wydawania decyzji administracyjnych w przedmiotowym zakresie w imieniu Starosty posiadał naczelnik Wydziału RiOŚ.

W sprawach zezwoleń na usunięcie drzew objętych kontrolą nie powoływano się na publikacje i opracowania fachowe dotyczące standardów oceny stanu drzew¹⁰. Naczelnik Wydziału RiOŚ wyjaśnił, że w badanym okresie pracownicy prowadzący postępowania w sprawach wydawania zezwoleń na usunięcie drzew, korzystali z następującej literatury fachowej, zawierającej informacje pomocne przy wyznaczaniu drzew do usunięcia, m.in.: *Poradnik użytkownika lasu*¹¹, *Uszkodzenia drzew leśnych. Poradnik leśnika*¹² *Fitopatologia leśna*¹³, *Dendrologia*¹⁴, *Atlas uszkodzeń drzew i krzewów powodowanych przez owady i pajęczaki*¹⁵, *Choroby drzew. Poradnik leśnika*¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 5-33, 35, 49-50, 454-468)

2. W Starostwie nie zostały ustalone własne zasady postępowania przy wydawaniu zezwoleń na usunięcie drzew lub standardy kształtowania zieleni wysokiej. Naczelnik Wydziału RiOŚ wyjaśnił, że: *Wyżej wymienionych procedur nie opracowałem, gdyż nie wymagane były przepisami prawa. Obecnie widzę potrzebę opracowania tych procedur w ramach funkcjonującego w Starostwie systemu PN-EN ISO 9000-2009, w szczególności w związku z dużą ilością spraw w zakresie wydawania ww. zezwoleń, a zwłaszcza nadzoru nad nasadzeniami zastępczymi.*

(dowód: akta kontroli str. 34, 36, 134)

3. W latach 2010-2014 (do 30 czerwca) wydano w Starostwie 998 zezwoleń na usunięcie drzew. Szczegółowemu badaniu poddano 13 wniosków¹⁷ o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów na działkach będących własnością: Gminy Nysa (9), Gminy Głucholazy (2), Gminy Paczków (1) i Gminy Otmuchów (1), w których jako powód wnioskowania o usunięcie drzewa wskazano kolizję z planowaną inwestycją¹⁸ na terenie miast powiatu nyskiego (54,2 %).

W sprawach objętych kontrolą wydano 13 decyzji zezwalających na usunięcie łącznie 213 drzew.

Siedem wniosków (53,8 % objętych badaniem) odpowiadało wymogom określonym w art. 83 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody, tj. zawierały wykaz drzew przewidzianych do usunięcia, z określeniem nazw gatunkowych, obwodów pni mierzonych na wysokości 130 cm, przyczynę i termin zamierzonego usunięcia drzewa oraz rysunek lub mapę określającą usytuowanie drzewa w stosunku do granic nieruchomości i obiektów budowlanych istniejących lub budowanych na tej nieruchomości.

Wnioski o zezwolenie na usunięcie drzew objęte badaniem, oprócz kolizji z prowadzoną lub planowaną inwestycją (m.in. budową: domu, garaży, obiektów usługowych, parkingu dla samochodów, kompleksu sportowego ORLIK, kanalizacji deszczowej, wodociągowej i sanitarnej, rozbudową: hal produkcyjnych i magazynowych, schroniska dla zwierząt, rewitalizacją terenu rekreacyjno-wypoczynkowego), w jednym przypadku uzasadniono ponadto zagrożeniem dla obiektów znajdujących się terenie inwestycji.

⁹ 17 grudnia 2009 r.

¹⁰ Publikacje w tym zakresie wydaje Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa <http://www.igpim.pl/index.php/srodowisko-przyrodnicze/>.

¹¹ praca zbiorowa PWRiL Warszawa 2010 r.

¹² Janusza Szawalkiewicza PWRiL Warszawa 2009 r.

¹³ Karola Mańki PWRiL Warszawa 2005 r.

¹⁴ Włodzimierz Seneta i Jakub Dolatowski, PWN 2011 r.

¹⁵ PWN Warszawa 1976 r.

¹⁶ Małgorzata Mańka, PWRiL 2011 r.

¹⁷ Złożonych w Starostwie w latach 2010-2013.

¹⁸ Z wyłączeniem inwestycji drogowych

W zbadanych sprawach nie powołano biegłego w celu ustalenia stanu drzew lub gatunków chronionych, nie występowało też do Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Opolu z zapytaniem czy posiada informacje potwierdzające fakt występowania na terenie wnioskowanej wycinki drzew gatunków chronionych. W postępowaniach w tych sprawach nie przeprowadzono rozprawy administracyjnej, nie negocjowano też z inwestorem w celu zachowania jak największej liczby drzew na terenie inwestycji.

Naczelnik Wydziału RiOŚ wyjaśnił, że *podczas oględzin przeprowadzane są rozmowy nt. wycinki drzew i znane są przypadki odmowy, lub też wykonania nasadzeń zastępczych przez inwestorów. Wg tutejszego organu nie zachodziła potrzeba korzystania z opinii biegłego w przypadkach spraw zezwoleń na usunięcie drzew objętych kontrolą NIK, ponieważ wiedza zatrudnionych pracowników była wystarczająca.*

(dowód: akta kontroli str. 47-48, 218-372, 454)

We wszystkich wnioskach o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew, złożonych w tych sprawach, podano gatunek drzewa do usunięcia, z tym, że we wniosku w sprawie nr ROŚ613.303.2013MJ wymieniono 4 gatunki drzew, bez określenia ilości drzew poszczególnych gatunków do usunięcia. W siedmiu wnioskach (53,8 %) wskazano rodzaj drzewa do usunięcia, w jednym wniosku¹⁹ (7,7 %) określono rodzaj dla jednego, na 10 drzew do usunięcia oraz w jednym wniosku²⁰ (7,7 %) określono rodzaje drzew, bez wskazania ile drzew poszczególnych rodzajów ma być usunięte. W czterech wnioskach (30,8 %) nie podano rodzaju drzew przeznaczonych do wycięcia. Pracownicy Wydziału RiOŚ, w trakcie oględzin zweryfikowali ww. dane zawarte we wnioskach, określając w protokołach oględzin liczbę²¹ oraz gatunki i rodzaje drzew do usunięcia, a także obwody pni tych drzew.

Naczelnik Wydziału RiOŚ wyjaśnił, że pracownik, który prowadził sprawy wydawania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów nie zauważył ww. braków. *Protokół z oględzin potraktowano jako uzupełnienie wniosku. Urzędnik powinien pomóc wnioskodawcy w załatwieniu sprawy bez zbędnej zwłoki.*

We wszystkich wnioskach objętych badaniem podano obwód pnia drzew przeznaczonych do usunięcia, mierzonego na wysokości 130 cm oraz przyczynę zamierzonego usunięcia drzewa, zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 83 ust. 4 pkt 4 i 6 ustawy o ochronie przyrody. Termin zamierzonego usunięcia drzew, zgodnie z wymogiem art. 83 ust. 4 pkt 6 ww. ustawy wskazano w 10 wnioskach (76,9 %). Terminu tego nie określono w trzech wnioskach²². Do jedenastu wniosków (84,6 %) zostały załączone rysunki lub mapy określającego usytuowanie drzewa lub krzewu w stosunku do granic nieruchomości i obiektów budowlanych istniejących lub budowanych na tej nieruchomości, wymagane art. 83 ust. 4 pkt 8 ww. ustawy o ochronie przyrody.

Do wszystkich wniosków objętych badaniem załączono inwentaryzację drzew, z tego jedenaście z nich (84,6 %) sporządzonych zostało przez wnioskodawcę, a dwie (15,4 %) przez projektanta.

Łącznie w objętych badaniem wnioskach wystąpiono o usunięcie 182 drzew.

Załączone do badanych wniosków inwentaryzacje drzew oraz wnioski w sprawie nr ROŚ.613.313.2013.JM. zostały zweryfikowane przez pracowników Wydziału RiOŚ w toku oględzin, w których m.in. ustalono, iż wskazane we wniosku w sprawie nr ROŚ.613.313.2013.JM. 30 m² krzewów stanowi faktycznie 13 szt. drzew z gatunku głóg jednoszyjkowy, o obwodach pni mierzonych na wysokości 130 cm od

¹⁹ Sprawa nr ROŚ.IV.MK.6133-170/10.

²⁰ Sprawa nr ROŚ.613.303.2013MJ.

²¹ W przypadkach gdy we wniosku potraktowano drzewo z rozgałęzieniami wyrastającymi z pnia drzewa na wysokości poniżej 130 cm od powierzchni ziemi, jako jeden pień.

²² Sprawa nr: ROŚ.613.27.2012MK, ROA.613.117.2013JM i ROŚ.613.303.2013JM.

28 cm do 60 cm. Z oględzin przeprowadzonych w sprawie weryfikacji ww. wniosków sporządzono protokoły, dokumentujące przebieg ww. czynności.

(dowód: akta kontroli str. 36-39, 47-48, 63-64, 218-327)

4. Przeprowadzone przez Wydział RiOŚ oględziny terenów, na których rosły drzewa przeznaczone do usunięcia zostały udokumentowane protokołami oględzin. W protokołach odniesiono się do danych dotyczących drzew określonych we wniosku, tj. liczby drzew do usunięcia, ich gatunku i obwodu pnia oraz stanu żywotności. Natomiast nie odniesiono się do lokalizacji drzew wskazanych do usunięcia oraz kolizji ich umiejscowienia z planowaną inwestycją, z wyjątkiem protokołu oględzin przeprowadzonych w sprawie ROŚ.613.117.2013MJ. W sześciu protokołach oględzin (46,2 %) odniesiono się do występowania w obrębie zadrzewień gatunków chronionych, stosownie do obowiązku określonego w art. 83 ust. 2c ustawy o ochronie przyrody. Dwa protokoły oględzin (15,4 %) sporządzone zostały przed nowelizacją tej ustawy o ochronie przyrody, wprowadzającej ww. obowiązek²³.

(dowód: akta kontroli str. 47-48, 218-372)

5. Terminy załatwienia spraw objętych kontrolą nie były przesuwane ze względu na porę roku, w której dokonywano oceny stanu drzew. W siedmiu sprawach (53,8 %) oględziny przeprowadzono w okresie od 18 listopada do 2 marca²⁴.

Naczelnik Wydziału RiOŚ wyjaśnił, że: *W przypadkach, gdzie mogą występować gatunki chronione, sprawy są bardziej wnikliwie rozpatrywane, włącznie z konsultacjami pracowników Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Opolu. Odmowa wydania zezwolenia na usunięcie drzew lub przesunięcie terminu załatwienia sprawy w tym zakresie, z uwagi na wpłynięcie wniosku o wydanie ww. zezwolenia w okresie, w którym nie można przeprowadzić rzetelnych oględzin, mogły by doprowadzić do absurdu, który by każde zezwolenie dotyczące usunięcia drzew zobowiązywał do obserwacji danego drzewa przez cały rok kalendarzowy. (...) Możemy określać występowania gatunków chronionych, jak i ich żywotność na dzień oględzin, a nie określać jakieś prawdopodobieństwo.*

(dowód: akta kontroli str. 5-32, 47-50, 54-55, 218-372)

6. Opłaty za usunięcie drzew (łącznie 6) naliczone zostały w dwóch sprawach objętych badaniem (15,4 %), w łącznej kwocie 27122,43 zł i odroczone na okres trzech lat, pod warunkiem nasadzenia nowych drzew (łącznie 7) i zachowania przez nie żywotności, po upływie ww. okresu. Opłaty te naliczone zostały zgodnie z art. 85 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, załącznikiem do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 13 października 2004 r. w sprawie stawek opłat dla poszczególnych rodzajów i gatunków drzew²⁵ oraz obwieszczeniem Ministra Środowiska z dnia 23 października 2009 r. w sprawie stawek za usunięcie drzew i krzewów oraz stawek kar za zniszczenie zieleni na rok 2010²⁶.

(dowód: akta kontroli str.218-232, 239-259)

7. W decyzjach zezwalających na usunięcie drzew i krzewów, objętych badaniem, nie zawarto pouczeń o ciężących na stronie obowiązkach związanych z ochroną drzew oraz konsekwencjach ich nieprzestrzegania, wynikających z art. 82 ust. 1,

²³ Ustawa z dnia 21 maja 2010 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 119, poz. 804).

²⁴ Daty oględzin: 24 listopada 2010 r. (ROŚ.IV.MK.6133-170/10), 18 listopada 2011 r. (ROŚ.613.204.2011), 20 grudnia 2011 r. (ROŚ.613.235.2011), 2 marca 2012 r. (ROŚ.613.47.2012MK), oględziny 9 listopada 2012 r. (ROŚ.613.258.2012MK), 12 grudnia 2013 r. (ROŚ.613.301.2013MJ) i 27 grudnia 2013 r. (ROŚ.613.313.2013.MJ).

²⁵ Dz. U. Nr 228, poz. 2306 ze zm., dalej rozporządzenie w sprawie stawek opłat.

²⁶ M.P. Nr 69, poz. 894.

art. 82 ust. 1a²⁷ oraz art. 88 ust. 1 i art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody. Obowiązek poinformowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego zawarto w art. 9 Kpa.

Naczelnik Wydziału RiOS wyjaśnił, że: *Decyzja zezwalająca na usunięcie drzew stwarza dla strony jedynie takie uprawnienia, jakie wprost wynikają z treści konkretnej decyzji. Pozostałe obowiązki w zakresie związanym z ochroną drzew wynikają dla strony bezpośrednio z treści obowiązujących przepisów prawa, tj. ustawy o ochronie przyrody. Żaden przepis nie nakłada na organ obowiązku informowania stron o szeregu obowiązujących ją przepisów zawartych w ww. ustawie, a tym samym przyjęć należy, iż tego rodzaju informacje czy pouczenia nie są obligatoryjnym elementem decyzji zezwalającej na usunięcie drzew lub krzewów. (...) Starosta zgodnie z art. 90 ww. ustawy wydaje przedmiotowe decyzje gminom lub osobom prowadzącym na ich terenie działalność, które są zobowiązane znać przedmiotowe przepisy wykonując zadania wynikające z ustawy o ochronie przyrody.*

W decyzjach nakładających obowiązek zastąpienia usuwanych drzew nowymi, nie określono ich gatunku. Wskazano, że mogą to być drzewa liściaste lub iglaste oraz określono ich minimalną wysokość. Naczelnik Wydziału RiOS wyjaśnił, że ustawa o ochronie przyrody *nie określa obowiązku wskazywania gatunku i obwodu drzew zastępujących usuwane drzewa. Brak określenia ww. parametrów drzew do nasadzenia w zezwoleniu daje możliwość gminie doboru takich drzew, które komponują się z istniejącymi zadrzewieniami. Pozwala to na właściwe kształtowanie wprowadzanej zieleni, zgodnie z charakterem i przeznaczeniem terenu.*

(dowód: akta kontroli str. 51-53, 57-58, 218-220, 233-234, 239-241, 260-261, 268-269, 279-280, 291-292, 300-301, 315-316, 331-332, 347-348, 355-356, 362-363)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 9 Kpa organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznamości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W trzech wnioskach o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów²⁸ (23,1 % objętych badaniem) nie określono terminu zamierzonego usunięcia drzew, zgodnie z wymogiem art. 83 ust. 4 pkt 6 ustawy o ochronie przyrody. Do trzech wniosków o wydanie ww. zezwolenia²⁹, nie zostały załączone rysunek lub mapa określająca usytuowanie drzewa lub krzewu w stosunku do granic nieruchomości i obiektów budowlanych istniejących lub budowanych na tej nieruchomości, wymagane art. 83 ust. 4 pkt 8 ww. ustawy. Ponadto w jednym wniosku (7,7 %) nie określono ilości drzew poszczególnych gatunków do usunięcia.

Pomimo ww. braków wnioskodawców nie wezwano w trybie art. 64 § 2 Kpa do uzupełnienia wniosków i kontynuowano postępowania.

²⁷ Obowiązuje od 20 lipca 2010 r.

²⁸ złożonych w Starostwie: 8 lutego 2012 r. przez Spółkę Schattacor (sprawa nr ROŚ.613.27.2012MK), 24 kwietnia 2013 r. przez Regionalny Zarząd Dróg Wodnych we Wrocławiu (sprawa nr ROŚ.613.117.2013MJ) i 11 listopada 2013 r. przez Spółkę GRANSANT w Krapkowicach (sprawa nr ROŚ.613.303.2013.MJ).

²⁹ złożonych w Starostwie: 21 kwietnia 2010 r. przez Gminę Paczków (sprawa nr ROŚ.IV.MK.6133-65/10), 22 kwietnia 2010 r. przez Gminę Nysa (sprawa nr ROŚ.IV.MK.6133-66/10) i 8 listopada 2011 r. przez Gminę Nysa (sprawa nr ROŚ.613.204.2011).

Inspektor w Wydziale RiOŚ, która w latach 2010-2014 (do 30 kwietnia) prowadziła sprawy wydawania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów wyjaśniła, że ww. sprawach, w których we wnioskach nie określono terminu usunięcia drzew, kierowała się *zasadą szybkości i prostotą postępowania, o której mowa w art. 12 Kpa, w trosce o dobro wnioskodawcy. W trakcie prowadzonego postępowania administracyjnego odbyły się wizje w terenie z udziałem przedstawicieli wnioskodawców, podczas których ustalono termin wycinki drzew i zapisano w dwustronnych protokołach.* Brak wezwania stron do uzupełnienia wniosków o rysunek lub mapę określającą usytuowanie drzew w stosunku do granic nieruchomości i obiektów budowlanych istniejących lub budowanych na nieruchomości inspektor wyjaśniła niedopatrzaniem, spowodowanym *dużą ilością spraw prowadzonych równolegle w tym samym czasie oraz działaniem pod presją czasu. Przed wydaniem decyzji posiadałam wiedzę na temat dokładnego usytuowania przedmiotowych drzew względem granic działek i obiektów budowlanych na podstawie przeprowadzonych z udziałem wnioskodawców wizji w terenie. (...) podczas prowadzonych postępowań administracyjnych kierowałam się przede wszystkim zamiarem załatwienia sprawy bez zbędnej zwłoki dla dobra klienta.*

W protokołach oględzin terenu, w sprawach, w których do wniosku nie załączono ww. rysunku lub mapy, nie odniesiono się do usytuowania przedmiotowych drzew względem granic działek i obiektów budowlanych, pomimo wymogu określonego w art. 68 § 1 Kpa, nakładającego obowiązek sporządzenia protokołu tak, by z niego wynikało, kto i jakich czynności dokonał oraz co i w jaki sposób w wyniku tych czynności ustalono.

(dowód: akta kontroli str. 42-43, 218-238, 260-267, 279-290, 315-330, 355-361, 469)

2. W pięciu protokołach oględzin przeprowadzonych w sprawach wydania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów objętych kontrolą (38,5 %) nr: ROŚ.IV.MK.6133-170/10³⁰, ROŚ.613.27.2012MK³¹, ROŚ.613.47.2012MK³², nr ROŚ.613.117.2013³³ oraz nr ROŚ.613.301.2013.MJ³⁴ nie odniesiono się do występowania w obrębie zadrzewień gatunków chronionych, stosownie do obowiązku określonego w art. 83 ust. 2c ustawy o ochronie przyrody.

Naczelnik Wydziału RiOŚ wyjaśnił, że jeżeli w *trakcie oględzin przeprowadzonych w związku z weryfikacją wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów w ww. sprawach, zostałby stwierdzony fakt występowania, w obrębie planowanych do usunięcia drzew, gatunków chronionych, byłby ten fakt z pewnością odnotowany w protokole. Brak zapisu o występowaniu gatunków chronionych świadczy, że ich nie stwierdzono podczas przeprowadzania oględzin.* Ponadto naczelnik wyjaśnił, że poza bluszczem pospolitym, Wydział RiOŚ, jak i Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Opolu, w której Radzie jest członkiem, nie odnotowały występowania innych gatunków chronionych w obrębie drzew i krzewów występujących w powiecie nyskim, poza terenami leśnymi.

Była inspektor Wydziału RiOŚ wyjaśniła, że przed wydaniem każdego zezwolenia na usunięcie drzew były prowadzone wizje w terenie, podczas których dokonywano oględzin w zakresie występowania gatunków chronionych. *Brak zapisów w niektórych protokołach o występowaniu tych gatunków świadczy o tym, że ich nie stwierdzono.*

Brak w protokołach oględzin sporządzonych w ww. sprawach zezwoleń na usunięcie drzew odniesienia do występowania gatunków chronionych stanowi naruszenie

³⁰ Protokół oględzin z dnia 24 listopada 2010 r.

³¹ Protokół oględzin z dnia 14 lutego 2012 r.

³² Protokół oględzin z dnia 2 marca 2012 r.

³³ Protokół oględzin z 8 maja 2013 r.

³⁴ Protokół oględzin z 12 grudnia 2013 r.

obowiązku określonego w art. 67 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³⁵ (organ administracji publicznej sporządza zwięzły protokół z każdej czynności postępowania, mającej istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, chyba że czynność została w inny sposób utrwalona na piśmie) w art. 68 § 1 Kpa (*protokół sporządza się tak, aby z niego wynikało, kto, kiedy, gdzie i jakich czynności dokonał, (...) co i w jaki sposób w wyniku tych czynności ustalono*).

(dowód: akta kontroli str. 6-8, 36-37, 40-41, 44-46, 67-66, 239-259, 279-299, 315-330, 347-354)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W żadnej z kontrolowanych spraw nie sporządzono dokumentacji fotograficznej z oględzin przeprowadzonych przez pracowników Wydziału RiOŚ w związku ze złożonym wnioskiem o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew.

Naczelnik Wydziału RiOŚ wyjaśnił, że w większości przypadków oględziny w sprawach wydania zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów są dokumentowane zdjęciami, które są przechowywane na służbowych komputerach do czasu uprawomocnienia się decyzji zezwalającej na usunięcie drzew i krzewów. *Zdjęcia spraw trudnych są przechowywane dłużej, czasami sporządza się wydruki dołącza do sprawy.*

(dowód: akta kontroli str. 47-48, 218-372)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z zasadą określoną w art. 7 Kpa w toku postępowania organy administracji publicznej zobowiązane są do podjęcia wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Ponadto organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy (art. 77 § 1 Kpa). Stosownie do art. 75 § 1 Kpa jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem.

Zdaniem NIK dokumentacja fotograficzna, w szczególności w przypadkach, w których przyczyną usunięcia drzew jest kolizja z planowaną inwestycją, jest cennym i pomocnym środkiem dowodowym.

2. W decyzjach zezwalających na usunięcie drzew i krzewów, objętych badaniem, nie zawarto pouczeń o ciężących na stronie obowiązkach związanych z ochroną drzew oraz konsekwencjach ich nieprzestrzegania, wynikających z art. 82 ust. 1, art. 82 ust. 1a³⁶ oraz art. 88 ust. 1 i art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody.

Naczelnik Wydziału RiOŚ wyjaśnił, że: *Decyzja zezwalająca na usunięcie drzew stwarza dla strony jedynie takie uprawnienia, jakie wprost wynikają z treści konkretnej decyzji. Pozostałe obowiązki w zakresie związanym z ochroną drzew wynikają dla strony bezpośrednio z treści obowiązujących przepisów prawa, tj. ustawy o ochronie przyrody. Żaden przepis nie nakłada na organ obowiązku informowania stron o szeregu obowiązujących ją przepisów zawartych w ww. ustawie, a tym samym przyjąć należy, iż tego rodzaju informacje czy pouczenia nie są obligatoryjnym elementem decyzji zezwalającej na usunięcie drzew lub krzewów. (...) Starosta zgodnie z art. 90 ww. ustawy wydaje przedmiotowe decyzje gminom lub osobom prowadzącym na ich terenie działalność, które są zobowiązane znać przedmiotowe przepisy wykonując zadania wynikające z ustawy o ochronie przyrody.*

(dowód: akta kontroli str. 51-53, 218-372)

³⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm., dalej: Kpa.

³⁶ Obowiązuje od 20 lipca 2010 r.

Zdaniem NIK z uwagi na fakt, że kontrolowane decyzje dotyczą zezwoleń na usunięcie drzew w procesach inwestycyjnych, dobrą praktyką byłoby zamieszczanie w tych zezwoleniach pouczeń o ciężących na stronie obowiązkach związanych z ochroną drzew oraz konsekwencjach ich nieprzestrzegania, wynikających z art. 82 ust. 1, art. 82 ust.1a oraz art. 88 ust. 1 i art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody. Zgodnie bowiem z art. 9 Kpa, organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego poinformowania stron m.in. o okolicznościach prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Pouczenia te są także działaniami edukacyjnymi w zakresie ochrony przyrody, do których zobowiązuje art. 4 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody.

1.2 Weryfikacja i egzekwowanie obowiązków ustalonych w zezwoleniach na usunięcie drzew

Opis stanu faktycznego

1. W objętych kontrolą 13 wydanych zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów zezwolono na usunięcie łącznie 213 drzew. Żadne z nich nie zostało wskazane do przesadzenia. W trzech decyzjach (23,1 %) nałożono obowiązek posadzenia łącznie 17 nowych drzew:

- nr ROŚ.IV.MK.6133-65/10 z 5 maja 2010 r. – 5 drzew do posadzenia za 5 usuniętych (za 5 innych naliczono opłatę),
- nr ROŚ.IV.MK.6133-170/10 z 25 listopada 2010 r. – 2 drzewa do posadzenia za jedno usunięte (za 9 innych naliczono opłatę),
- nr ROŚ.613.258.2012.MJ z 26 listopada 2012 r. – 8 drzew do posadzenia za 8 do usunięcia.

Ostatnia z ww. decyzji nie została wykonana. Wnioskodawca ponownie wystąpił do Starosty o wydanie nowego zezwolenia na usunięcie ww. drzew. Starosta decyzją nr ROŚ.613.155.2014JT z 4 lipca 2014 r. zezwolił na usunięcie ww. drzew, w terminie do 31 grudnia 2014 r. oraz nałożył obowiązek zastąpienia usuwanych drzew nowymi w ilości 10 szt., w terminie do 30 kwietnia 2015 r.

W sprawie nałożenia obowiązku posadzenia nowych drzew tylko w trzech, na 13 zezwoleń objętych kontrolą, naczelnik Wydziału RiOŚ wyjaśnił, że: *Obowiązek posadzenia nowych drzew określono w tych przypadkach, kiedy zachodziła konieczność rekompensaty przyrodniczej i w otoczeniu odczuwalny był brak zieleni.*

(dowód: akta kontroli str. 55-56, 218-372)

W zezwoleniu nr ROŚ.IV.6133-65 jako miejsce posadzenia nowych drzew wskazano inny teren (Publicznego Gimnazjum w Paczkowie), niż teren inwestycji, należący również do wnioskodawcy (Gminy Paczków). W zezwoleniu nr ROŚ.IV.MK.6133-170/10 miejsce posadzenia nowych drzew określono jako działki należące do wnioskodawcy (Gminy Nysa) na terenie miasta Nysy. W zezwoleniu nr ROŚ.613.258.2012MJ nowe drzewa nakazano posadzić na terenie inwestycji należącym do wnioskodawcy (Gmina Nysa).

Ustalona w dwóch decyzjach opłata za usunięcie drzew została odroczone *na okres trzech lat*, pod warunkiem posadzenia nowych drzew, w ilościach wskazanych w decyzji.

We wszystkich 13 badanych zezwoleniach określono graniczny termin usunięcia drzew. W siedmiu decyzjach (53,8 %) określono ograniczenia terminu przeprowadzenia wycinki drzew, tj. wskazano, że usunięcie drzew należy przeprowadzić: *w okresie spoczynku* wegetacyjnego (dwie decyzje), *poza okresem wegetacyjnym oraz okresem lęgowym ptaków* (trzy decyzje), *poza okresem lęgowym ptaków* (dwie decyzje). W pozostałych sześciu decyzjach (46,2 %) nie określono ograniczeń w zakresie okresu przeprowadzenia wycinki drzew.

Naczelnik Wydziału RiOŚ wyjaśnił, że:

- decyzje nr ROŚ.IV.MK.6133-65/10 z 5 maja 2010 r. i nr ROŚ.IV.MK.6133-66/10 z 29 kwietnia 2010 r. były wydawane w czasie, kiedy jeszcze nie obowiązywał zapis w ustawie o ochronie przyrody o występowaniu w obrębie planowanych drzew do usunięcia gatunków chronionych. Zapis ten wszedł w życie z dniem 20 lipca 2010 r. *W tym czasie nie pisano w protokołach oględzin ani decyzjach o ograniczeniach, choć sugerowano wnioskodawcom, aby wycinkę drzew przeprowadzać poza okresem wegetacyjnym.*
- w decyzji nr ROŚ.IV.MK.6133-170/10 z 25 listopada 2010 r., termin dokonania wycinki drzew, zgodnie z zapisem w protokole oględzin przeprowadzonych w tej sprawie, powinien upływać 31 grudnia 2010 r., czyli z *bardzo krótkim terminem wykonania poza okresem wegetacyjnym i lęgowym. Omyłkowo w decyzji wskazano termin wycinki 31.12.2012 r., czego przy podpisywaniu decyzji nie zauważyłem. Jednak po zawiadomieniu o nasadzeniach zastępczych można stwierdzić, że usunięcie drzew nastąpiło do 31.12.2010 r.*
- w decyzja nr ROŚ.613.313.2013.MJ z 30 grudnia 2013r. terminem wycinki określono do 31 marca 2014 r., czyli *praktycznie poza okresem wegetacyjnym i lęgowym ptaków,*
- w decyzji nr ROŚ.613.204.2011.MK z 21 listopada 2011 r. terminem wycinki ustalono do dnia 31 grudnia 2011 r. czyli poza okresem wegetacyjnym i lęgowym ptaków,
- w decyzji nr ROŚ.613.234.2011.MK z 27 grudnia 2011 r. termin wycinki ustalono do 31 grudnia 2012 r., mimo, iż w protokole oględzin zawarto ograniczenie tego terminu do 31 marca 2012 r. lub w okresie od 1 października do 31 grudnia 2012 r., *czego przy jej podpisywaniu nie zauważyłem.*

Należy podkreślić, że we wszystkich ww. przypadkach adresatem decyzji były gminy. W imieniu wójtów i burmistrzów wnioski przygotowali i w oględzinach uczestniczyli pracownicy odpowiedzialni za wydawanie decyzji na usuwanie drzew i krzewów, którzy znają przepisy ustawy o ochronie przyrody – egzekwują je i stosują w swoim życiu zawodowym.

(dowód: akta kontroli str. 91-92, 218-372)

2. W Wydziale RiOŚ prowadzony był rejestr decyzji zezwalających na usunięcie drzew i krzewów, w których zobowiązano stronę do nasadzeń nowych drzew. W rejestrze ujmowano następujące dane: stronę, nr i datę wydania decyzji, ilość sztuk drzew do nasadzenia oraz kwotę naliczonej opłaty.

Na trzy zezwolenia, w których strony zostały zobowiązane do posadzenia nowych drzew w zamian za usunięte, w dwóch przypadkach inwestor zgłosił wykonanie ww. obowiązku. Trzecie zezwolenie nie zostało wykonane, a inwestor wystąpił o wydanie nowej decyzji zezwalającej na usunięcie drzew.

Wydział RiOŚ przeprowadził oględziny wykonania ww. obowiązku w dniu 17 września 2010 r.³⁷ i 15 czerwca 2011 r.³⁸. W protokołach oględzin podano, że drzewa nasadzono zgodnie z wydanymi decyzjami, odpowiednio: 7 szt. z gatunku żywotnik szmaragdowy, zabezpieczonych matą i palikami oraz 2 drzewa z gatunku płatan (rodzaju nie podano), o obwodach pni 20 cm i 25 cm, zabezpieczonych palikami.

Trzyletni termin odroczenia nałożonej opłaty w zezwoleniach, w których zobowiązano stronę do nasadzenia nowych drzew upłynął: 6 maja 2013 r. – dla zezwolenia nr ROŚ.IV.6133-65/10 oraz 26 listopada 2013 r. – dla zezwolenia nr ROŚ.IV.6133-175/10 z 25 listopada 2010 r. Strony wystąpiły o umorzenie naliczonej opłaty odpowiednio: 26 maja 2014 r. i 25 czerwca 2014 r.

³⁷ Sprawa nr ROŚ.IV.MK.6133-65/10

³⁸ Sprawa nr ROŚ.IV.MK.6133-170/10

Przeprowadzone przez Wydział RiOŚ, w trakcie kontroli NIK, oględziny w związku z ww. zgłoszeniami (odpowiednio: 6 i 30 czerwca 2014 r.) wykazały, że wszystkie 7 nasadzonych drzew zachowało żywotność. Oględziny udokumentowano fotografiami. Decyzjami nr ROŚ.613.124.2014.JT z 10 czerwca 2014 r. i nr ROŚ.613.146.2014.JT z 30 czerwca 2014 r. Starosta umorzył stronom w całości opłaty za wycięcie drzew w łącznej kwocie 27 122,43 zł.

W protokołach oględzin przeprowadzonych w sprawie oceny żywotności nasadzonych drzew nie było zapisów odnoszących się do: drzew, które nie podlegały usunięciu, zniszczenia drzew spowodowanego niewłaściwym wykonywaniem robót ziemnych lub wykorzystaniem sprzętu mechanicznego albo urządzeń technicznych oraz zastosowaniem środków chemicznych w sposób szkodliwy dla roślin oraz zniszczenia drzew lub usunięcia bez zezwolenia.

(dowód: akta kontroli str. 65, 218-372)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

1.3. Decyzje o pozwoleniu na budowę

Opis stanu
faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą postępowania o wydanie pozwolenia na budowę prowadziło w Wydziale Architektury i Budownictwa Starostwa³⁹ łącznie ośmiu pracowników. Żaden z nich nie uczestniczył w szkoleniach dotyczących ochrony przyrody, w tym zabezpieczania drzew, na placu budowy oraz projektowania i kształtowania zieleni.

(dowód: akta kontroli str. 68-80)

2. Badaniem objęto 8 spraw⁴⁰ prowadzonych przez Wydział AiB, w których w latach 2010-2014 (do 31 maja) wydano pozwolenia na budowę obiektów o powierzchni zabudowy powyżej 500 m², których inwestorzy uzyskali w ww. okresie zezwolenie Burmistrza Nysy na usunięcie drzew, z tego w czterech⁴¹ sprawach przed wydaniem pozwolenia uzyskano decyzje zezwalające na usunięcie drzew.

Analiza tych spraw wykazała, że:

- a) projekty budowlane zawierały w części opisowej, stosownie do obowiązku określonego w art. 34 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴², projekty zagospodarowania działki budowlanej lub terenu obejmujące m.in. ukształtowanie zieleni,
- b) do istniejącego stanu zieleni na terenie inwestycji, stosownie do zapisu § 8 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego⁴³, odniesiono się w 5 przypadkach (62,5 %):
 - pozwolenie nr 685/10 – *Teren działki inwestycyjnej wykorzystywany jest jako ogródki działkowe, na których znajdują się altany ogrodowe oraz związana z nimi zieleń. W większości jest to zieleń niska, krzewy i trawniki.*

³⁹ Dalej: Wydział AiB.

⁴⁰ Budowa pawilonu handlowo-usługowego w Nysie; Budowa pawilonu usługowego w Nysie; Budowa fabryki wełny mineralnej; Budowa zespołu boisk wielofunkcyjnych; Budowa pawilonu handlowo-usługowego (artykuły sportowe); Budowa boiska wielofunkcyjnego przy Centrum Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego w Nysie; Budowa budynku usługowo-biurowego w Nysie; Budowa budynku handlowo-usługowego i gospodarczego.

⁴¹ Decyzje nr: 306/11 z 20 kwietnia 2011 r.; 939/13 z 3 grudnia 2013 r.; 93/13 z 20 lutego 2013 r. i 668/13 z 16 września 2013 r.

⁴² Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm., dalej: Prawo budowlane.

⁴³ Dz. U. z 2012 r., poz. 462 ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie zakresu i formy projektu budowlanego. Poprzednio, do 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.), dalej: rozporządzenie w sprawie zakresu i formy projektu budowlanego z 2003 r. Rozporządzenie obowiązuje od 29 kwietnia 2012 r. Poprzednio zagadnienia te były uregulowane w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. Nr 120, poz. 1133 ze zm.).

Inwestor uzyskał decyzję zezwalającą na wycinkę drzew i krzewów znajdujących się terenie działki, a kolidujących z planowaną inwestycją.

- pozwolenie nr 306/11 – Powierzchnia terenu porośnięta jest zielenią niską (głównie trawą). Jedynie wzdłuż ul. Zwycięstwa, sąsiadującej z terenem inwestycji, od strony wschodniej znajduje się szpaler zieleni wysokiej (23 drzewa z gatunku klon pospolity). Od strony południowej na działce znajdują się 4 drzewa (3 z gatunku klon pospolity oraz wierzba iwa).*
- pozwolenie 93/13 – drzewa na terenie inwestycji - wszystkie drzewa do wycinki.*
- pozwolenie nr 668/13 – Na terenie szkoły występuje zieleń niska, średnia i wysoka, o charakterze ozdobnym. Skarpy od ul. H. Sucharskiego oraz od strony SP zagospodarowane zielenią ozdobną.*
- pozwolenie nr 939/13 – W obszarze inwestycji znajduje się zieleń niska. W bezpośrednim sąsiedztwie znajduje się park z zielenią zarówno wysoką, jak i niską.*

Ponadto zgodnie z § 8 ust. 2 pkt 4 ww. rozporządzenia części opisowe projektów zagospodarowania działki zawierały powierzchnię zieleni (w sześciu przypadkach podano także powierzchnię biologicznie czynną). W żadnej z tych części opisowych nie wskazano na planowanie nasadzenia nowych drzew (w jednym przypadku⁴⁴ odniesiono się do przesunięcia szpaleru drzew, a w trzech przypadkach do projektowanego nasadzenia krzewów i zieleni niskiej⁴⁵).

- c) w zakresie obowiązków, które organ administracji powinien określić w pozwoleniu na budowę, zgodnie z art. 75 ust. 4 Poś, w czterech przypadkach⁴⁶ zobowiązano inwestora do zagospodarowania mas ziemi,
- d) projektowane zagospodarowanie terenu, odnośnie ukształtowanie zieleni w zakresie niezbędnym do uzupełnienia części rysunkowej projektu zagospodarowania działki lub terenu, stosownie do wymogu określonego w § 8 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie zakresu i formy projektu budowlanego, ujęto w 6 projektach (75 %), zatwierdzonych decyzją pozwolenia na budowę nr:
 - 685/10 – Wymaganą przez zapisy mpzp⁴⁷ zieleń ogólnodostępną typu skwerowego lokalizuje się w pasie pomiędzy miejscami postojowymi, a ul. Rodziewiczówny. Wielkość terenu ww. zieleni jest zgodna z zapisami mpzp i wynosi 35,55 % ogólnej powierzchni zieleni. Od strony południowej (tylnej) projektuje się zieleń izolacyjną wysoką w ilości min. 10 szt. krzaków, wysokości początkowej min. 150 cm - zgodnie z wymogiem decyzji na wycinkę drzew z dnia 10.08.2010 r. (np. w postaci szpaleru żywotników zachodnich). Pozostałą zieleń niską projektuje się jako irgę poziomą, z wypełnieniem z kory sosnowej.*
 - 306/11 – Zgodnie z wymogami mpzp szpaler drzew wzdłuż ul. Zwycięstwa na terenie oznaczonym ZI3 zostanie zachowany, a jedynie przesunięty zgodnie z decyzją Burmistrza Nysy nr ROŚ-ŚR.6131.42.2011 z 3.03.2011 r.*
 - 840/12 – Na działce inwestycyjnej projektuje się nasady zastępcze dla drzew wyciętych z terenu działki inwestycyjnej.*
 - 33/13 – Przedmiotowy teren zadrzewiony (szereg drzew) wzdłuż muru przy ul. Koziełskiej oraz dwa samotnie rosnące rozłożyste lipy drobnolistne w części północnej zakresu opracowania. Pozostała część terenu szkoły*

⁴⁴ Część opisowa projektu zagospodarowania terenu do pozwolenia nr 306/11 z 20 września 2011 r.

⁴⁵ Część opisowa projektu zagospodarowania terenu do pozwolenia nr 306/11 z 20 września 2011 r., nr 686/10 z 16 sierpnia 2010 r. i 939/13 z 3 grudnia 2013 r.

⁴⁶ Decyzje nr: 685/10 z 16 sierpnia 2010 r., 306/13 z 20 kwietnia 2011 r., 840/12 z 12 października 2012 r. i 33/12 z 21 stycznia 2013 r.

⁴⁷ Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, dalej: mpzp.

- 668/13 – *Planuje się wycinkę 8 brzoź brodawkowych rosnących na skarpie w bliskim sąsiedztwie boiska oraz rozbudowę terenów zielonych na podwórzu szkolnym.*
 - 939/13 – w zagadnieniu ukształtowanie terenu zieleni, przedstawiono koncepcję ogólną, w tym w zakresie zieleni niskiej i średniowysokiej. *Nowych nasadzeń zieleni wysokiej nie przewidywano.*
- d) część rysunkowa w 7 projektach zagospodarowania działki, sporządzonych na mapie do celów projektowych, objętych badaniem (87,5 %), zawierały układ i ukształtowanie zieleni (geodezyjne). Ww. część rysunkowa, objęta pozwoleniem nr 685/10, zawierała tylko układ i ukształtowanie zieleni projektowanej.
- e) w pięciu (62,5 %) projektach zagospodarowania działki (część rysunkowa) objętych badaniem, określono ukształtowania zieleni, z oznaczeniem istniejącego zadrzewienia podlegającego adaptacji lub likwidacji⁴⁸. Łącznie wykazano w nich 99 drzew, z tego 46 (46,5 %) do likwidacji (do usunięcia lub przesadzenia).
- f) trzech (37,5 % objętych badaniem) ww. projektach określono układ projektowanej zieleni wysokiej, planując w nich łącznie 29 drzew do posadzenia⁴⁹.
- g) w dwóch⁵⁰ decyzji o pozwoleniu na budowę objętych badaniem (75 %), odniesiono się do kwestii drzew, wskazując, iż przed przystąpieniem do robót budowlanych inwestor zobowiązany jest do uzyskania zezwolenia na wycinkę drzew kolidujących kolidującym z terenem inwestycyjnym.

W pozostałych decyzjach objętych badaniem nie wskazano ww. warunku wynikającego z art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane. Naczelnik Wydziału AiB wyjaśniła, że w przypadku trzech decyzji (nr: 685/10, 840/12 i 939/13 nałożenie ww. warunków nie miało uzasadnienia, gdyż zgodnie z projektem zagospodarowania terenu – część graficzna lub opisowa – działki były wolne od zadrzewień bądź w obszarze inwestycji znajdowała się zieleń niska⁵¹. W przypadku decyzji nr 33/13 i 668/13 – gdzie inwestorem jest Powiat, istniało uzasadnione przypuszczenie, iż inwestor nie musi być pouczony o ciężących na nim obowiązkach, wynikających z przepisów prawa. Ponadto w opisach zawartych w projekcie budowlanym do pozwolenia na budowę nr:

- 685/10 – podano, że inwestor uzyskał już zgodę na wycinkę drzew,
- 33/13 – podano, że usunięcie drzew wraz ze stosownymi uzgodnieniami i pozwoleniami wg odrębnego opracowania,
- 306/11 – podano, że szpałar drzew zostanie przesunięty zgodnie z decyzją ROŚ.ŚR.613.42.2011.

(dowód: akta kontroli str. 161-171, 375-460)

3. W dokumentacji spraw pozwoleń na budowę oraz zezwoleń na usunięcie drzew objętych kontrolą, nie było dowodów wskazujących na współpracę Wydziału RiOŚ i Wydziału Architektury i Budownictwa Starostwa w zakresie ochrony przyrody, w tym m.in. zachowania jak największej liczby drzew.

Naczelnik Wydziału RiOŚ wyjaśnił, że kierowany przez niego Wydział współpracuje na bieżąco z Wydziałem AiB, w zakresie wszystkich komponentów środowiska, poprzez konsultacje pracowników odpowiedzialnych za poszczególne powierzone sprawy. Miały miejsce również spotkania z inwestorami (...), którzy przed złożeniem wniosku o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew, zasięgaliby rady co do

⁴⁸ Projekty zatwierdzone decyzjami o pozwoleniu na budowę nr: 306/11, 33/13, 93/13, 668/13 i 939/13

⁴⁹ Projekty zatwierdzone decyzjami o pozwoleniu na budowę nr: 685/10 (10 drzew), 306/11 (4 drzewa) i 840/12 (15 drzew)

⁵⁰ Nr 33/13 z 21 stycznia 2013 r. i nr 93/13 z 20 lutego 2013 r.

⁵¹ W części rysunkowej projektu zagospodarowania działki – decyzja 939/10, wykazano dwa drzewa.

konieczności wykonania wycinki. W kilku przypadkach owocem tych konsultacji było odstępianie od zamiaru wycięcia drzew.

Naczelnik Wydziału AiB wyjaśniła, że kierowany przez nią wydział ściśle współpracował z Wydziałem RiOŚ w zakresie realizacji zadań określonych przepisami dotyczącymi ochrony środowiska⁵². W przypadku wątpliwości związanych z interpretacją przepisów dot. ochrony przyrody, jak i wątpliwości dotyczących form ochrony m.in. drzew – na etapie prowadzonych postępowań, przed zatwierdzeniem projektu budowlanego i wydaniem pozwolenia na budowę – przeprowadzono telefoniczne konsultacje w ww. zakresie. Niejednokrotnie prowadzone były rozmowy naczelników obu wydziałów, w celu ustalenia wspólnego stanowiska. (dowód: akta kontroli str. 59-62)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że we wszystkich badanych decyzjach o pozwoleniu na budowę nie zawarto pouczeń o ciężących na stronie obowiązkach związanych z ochroną drzew podczas prowadzenia prac budowlanych oraz konsekwencjach ich nieprzestrzegania, określonych w art. 82 ust. 1, art. 82 ust. 1a oraz art. 88 ust. 1 i art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody. W decyzjach tych nie określono obowiązków w zakresie ochrony drzew (zieleni) oraz nie zapewniono odpowiedniej kompensacji szkód, jeżeli ochrona elementów przyrodniczych nie była możliwa, a także nie zobowiązano inwestorów realizujących przedsięwzięcia na podstawie ww. decyzji, do uwzględniania ochrony środowiska na obszarze prowadzenia prac, w szczególności ochronę gleby, zieleni, naturalnego ukształtowania terenu i stosunków wodnych, wynikającego z art. 75 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁵³ oraz prowadzenia prac budowlanych z wykorzystaniem i przekształcaniem elementów przyrodniczych wyłącznie w takim zakresie, w jakim jest to konieczne w związku z realizacją danej inwestycji (art. 75 ust. 2 ww. ustawy), poza zobowiązaniem inwestorów w czterech decyzjach do zagospodarowania mas ziemi.

Naczelnik Wydziału AiB wyjaśniła, że wzór decyzji o pozwoleniu na budowę określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczeniu o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i decyzji o pozwoleniu na budowę⁵⁴. Organ administracji architektoniczno-budowlanej, zawierając w treści decyzji ww. pouczenia, pouczałby inwestora, o obowiązkach, których spełnienie przez niego winne być kontrolowane i nadzorowane przez projektanta (na etapie opracowania projektu) oraz kierownika budowy (na etapie prowadzenia prac budowlanych). Ponadto zgodnie z orzecznictwem, sam fakt uzyskania przez inwestora decyzji o pozwoleniu na budowę nie obliguje organu właściwego do wydania pozwolenia na wycinkę pozwolenia na wycinkę drzew. Tym bardziej wskazuje to na znaczącą w tym zakresie rolę projektanta czy kierownika budowy, nie zaś samego organu administracji architektoniczno-budowlanej – np. w sytuacji, gdyby inwestor nie uzyskał pozwolenia na wycinkę drzew kolidujących z zatwierdzonym projektem budowlanym, niezbędna byłaby zmiana warunków wydanego pozwolenia.

(dowód: akta kontroli str. 167-171, 374-376, 284-386, 396-399, 407-409, 425-428, 434-435, 445-446, 454-455)

⁵² Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenie oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.), ustawa z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r., poz. 145 ze zm.) i ustawy o ochronie środowiska.

⁵³ Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm., dalej: Poś.

⁵⁴ Dz. U. Nr 120, poz. 1127 ze zm.

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 nieznamośności 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. 1a⁵⁵ 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. Na 13 wydanych zezwoleń na usunięcie drzew objętych kontrolą, zezwalających na wycinkę łącznie 213 drzew, w trzech decyzjach uzależniono usunięcie 28 drzew (13,1 %) od posadzenia 17 nowych drzew, w miejscach wskazanych w decyzjach⁵⁶, w myśl art. 83 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody. Za usunięcie 6 drzew⁵⁷ naliczono (w dwóch decyzjach⁵⁸) opłatę w łącznej wysokości 27 122,43 zł, którą odroczone na okres trzech lat. W decyzjach nakładających obowiązek posadzenia nowych drzew określono:

- miejsce posadzenia nowych drzew (działki na terenie Gminy Nysa);
- termin usunięcia drzew i posadzenia nowych drzew;
- parametry nowosadzonych drzew, tj. że mogą to być drzewa liściaste lub iglaste oraz określono ich minimalną wysokość. Naczelnik Wydziału RiOŚ wyjaśnił, że brak określenia gatunku nowych drzew do posadzenia w zezwoleniu daje możliwość gminie doboru takich drzew, które komponują się z istniejącymi zadrzewieniami. Pozwala to na właściwe kształtowanie wprowadzanej zieleni, zgodnie z charakterem i przeznaczeniem terenu.
- obowiązek poinformowania Starosty o terminie wykonania nasadzeń nowych drzew oraz lokalizacji tych nasadzeń.

(dowód: akta kontroli str. 57-58, 239-241, 260-261, 268-269, 279-280, 291-292, 300-301, 210-311, 315-316, 331-332, 347-348, 355-356, 362-363)

Z analizowanych 3 decyzji, w których uzależniono zezwolenie od posadzenia nowych drzew, w dwóch przypadkach⁵⁹ poinformowano Starostę o wykonaniu nasadzeń zastępczych. Dotyczyło to wykonania nasadzeń w zamian za wycięcie

⁵⁵ Obowiązuje od 20 lipca 2010 r.

⁵⁶ Nr ROŚ.IV.MK.6133-65/10 z 5 maja 2010 r. – na terenie inwestycji; nr ROŚ.IV.MK.6133-170/10 z 25 listopada 2010 r. i nr ROŚ.613.2582012.MK z 26 listopada 2012 r. – na działkach będących własnością gminy.

⁵⁷ Z obowiązkiem nasadzenia 7 nowych drzew.

⁵⁸ Nr ROŚ.IV.MK.6133-65/10 z 5 maja 2010 r. i nr ROŚ.IV.MK.6133-170/10 z 25 listopada 2010 r.

⁵⁹ Dotyczy decyzji nr ROŚ.IV.MK.6133-65/10 z 5 maja 2010 r. i nr ROŚ.IV.MK.6133-170/10 z 25 listopada 2010 r.

drzew na terenie przeznaczonym pod budowę: kompleksu sportowego ORLIK w Paczkowie przy ul. Sienkiewicza oraz kanalizacji wodnej i wodociągowej w obrębie ul. Zwycięstwa w Nysie.

W przypadku trzeciej decyzji⁶⁰, w której termin nasadzenia nowych drzew ustalono do 31 maja 2014 r., Gmina Nysa złożyła 12 czerwca 2014 r. ponowny wniosek o wydanie zezwolenia informując, że pierwotnej decyzji nie zdążyło zrealizować w wyznaczonym terminie.

(dowód: akta kontroli str. 224, 243, 251, 314)

W toku kontroli przeprowadzono oględziny, mające na celu weryfikację obowiązków nałożonych ww. dwoma decyzjami, o wykonaniu których strony zawiadomiły Starostę. Na podstawie dokumentów tych dwóch spraw oraz wizji lokalnej ustalono:

a) zgodnie z decyzją nr ROŚ.IV.MK.6133-65/10 z 5 maja 2010 r. należało posadzić 5 szt. drzew z gatunku iglastych lub liściastych o wysokości od 100 do 150 cm, wraz z zabezpieczeniem w postaci palika, na terenie Publicznego Gimnazjum w Paczkowie, na działkach będących własnością Gminy Paczków, w zamian za usunięte 5 drzew z gatunku brzoza brodawkowata. W zgłoszeniu złożonym 17 września 2010 r. Burmistrz Paczkowa poinformował Starostę, że zgodnie z ww. decyzją oraz decyzją Starosty nr ROŚ.IV.MK.6133-90/10 z 29 czerwca 2010 r. dokonano nasadzeń zastępczych w postaci 7 drzew iglastych – tui szmaragdowej na terenie działki nr 1261/7 (kompleks sportowy ORLIK). W trakcie oględzin stwierdzono, że na terenie ww. kompleksu nasadzonych było 87 szt. nowych drzew, w tym m.in. 12 szt. tui szmaragdowej.

W protokole oględzin przeprowadzonych 6 czerwca 2014 r., w związku z wnioskiem Burmistrza Paczkowa⁶¹ o umorzenie opłaty naliczonej decyzją nr ROŚ.IV.MK.6133-65/10 z 5 maja 2010 r. za usunięcie drzew podano, że na ww. działce posadzono 3 szt. drzew z gatunku wiąz górski i 2 szt. drzew z gatunku surmia bignoniowa.

Naczelnik Wydziału RiOŚ wyjaśnił, że po zakończeniu budowy ww. kompleksu sportowego, na jego terenie posadzono dużą ilość drzew różnych gatunków, kilkakrotnie większą od ilości drzew do nasadzenia wskazanych w dwóch ww. decyzjach. *Dla przejrzystości przyjąłem do decyzji umarzającej opłatę nałożoną zezwoleniem nr ROŚ.IV.MK.6133-65/10 drzewa liściaste, jako te które zachowały żywotność po upływie trzech lat od nasadzenia, natomiast posadzone przez Gminę Paczków tuje szmaragdowe zaliczyłem do decyzji umarzającej opłatę nałożoną zezwoleniem nr ROŚ.IV.MK.6133-90/10, jako te które zachowały żywotność po upływie trzech lat.*

b) Decyzją nr ROŚ.IV.MK.6133-170/ 10 z 25 listopada 2010 r., w związku z budową kanalizacji sieci kanalizacyjnej i wodociągowej, zezwolono na usunięcie 10 drzew, pod warunkiem, że za usunięcie jednego z nich zostaną posadzone dwa drzewa z gatunku liściastych lub iglastych o wysokości 150 cm, wraz z zabezpieczeniem w postaci palika na terenie miasta Nysa, na działkach będących własnością Gminy Nysa. Termin posadzenia tych drzew wyznaczono do 31 maja 2011 r. Decyzja zobowiązywała ww. Gminę do poinformowania Starosty o wykonaniu nasadzeń zastępczych oraz podania ich lokalizacji.

Urząd Miejski w Nysie zawiadomił Starostę o wykonaniu nasadzeń określonych ww. decyzją 20 maja 2011 r. (dwa drzewa z gatunku platan o obwodach pni 20 cm i 25 cm, posadzone na działce nr 24/2 przy ul Mostowej w Nysie).

W trakcie oględzin stwierdzono, że na ww. działce posadzono były dwa platany klonolistne, o obwodach pni⁶² 27 cm i 26,5 cm. Drzewa nie były zabezpieczone

⁶⁰ Nr ROŚ.613.2582012.MK z 26 listopada 2012 r.

⁶¹ Złożonym w Starostwie 26 maja 2014 r.

⁶² mierzonych na wysokości 130 cm nad powierzchnią ziemi.

palikami lub mata. Pierwsze z drzew miało zdarta korę u nasady pnia, na obszarze o wymiarach 7 cm na 5 cm. Drugie z drzew miało ubytek kory, spowodowany mechanicznie, u nasady pnia, o wymiarach 10 cm na 3,5 cm oraz pękniętą korę na wysokości od 60 cm, o wymiarach 60 cm na 0,5 cm.

(dowód: akta kontroli str. 218-232, 239-259)

W przypadku 196 drzew ujętych w 13 zezwoleniach objętych badaniem nie naliczono opłat za ich usunięcie, wskazując następujące przyczyny niepobrania opłaty za usunięcie drzew:

- nr ROŚ.IV.MK.6133-65/10 – art. 86 ust. 1 pkt 4 i 9 ustawy o ochronie przyrody (5 drzew). W uzasadnieniu decyzji podano, że trzy topole balsamiczne mają naruszoną statykę pnia, wadliwą budowę i stanowią niebezpieczeństwo dla korzystających z tego terenu (na czym to niebezpieczeństwo polegało w decyzji nie podano), a dwie morwy białe są wadliwe, wychodzą z jednego pnia, nie roszą szans na przeżycie i na dalszy prawidłowy wzrost. W protokole oględzin nie odniesiono się do stanu technicznego drzew, nie było też zapisu dotyczącego niebezpieczeństwa stwarzanego przez ww. morwy. Naczelnik Wydziału RiOŚ wyjaśnił, że podczas oględzin stwierdzono, że ww. topole mają naruszoną statykę pnia i są wadliwej budowy. *Wg mojej oceny jest to wystarczający zapis, aby stwierdzić, że drzewa te stanowią niebezpieczeństwo dla korzystających z terenu, który w momencie wizji był wykorzystywany również jako boisko sportowe przez uczniów gimnazjum. Stwierdzenie, że jest naruszona statyka pnia wskazuje, że drzewa te były pochylone i z tego powodu stanowiły zagrożenie terenu, na który były pochylone. Same rozmiary wnioskowanych drzew do usunięcia⁶³ wskazują, że osiągnęły one swój biologiczny wiek i o tym powinna być wzmianka w protokole oględzin.(...) W przypadku morw białych – same ich rozmiary wskazywały, że drzewa te nie roszą szans na przeżycie i dalszy prawidłowy wzrost.* W protokole oględzin oraz we wniosku o wydanie zezwolenia nie było zapisu, że teren, na którym rosną drzewa do usunięcia jest wykorzystywany jako boisko szkolne. Według informacji z rejestrów gruntów, załączonej do wniosku, na działce były grunty orne (klasyfikacja R111a – 0,0124 ha) i inne tereny zabudowane (klasyfikacja Bi – 0,4313 ha).
- nr ROŚ.IV.MK.6133-66/10 – art. 86 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy (3 drzewa). W uzasadnieniu decyzji podano, że podczas oględzin ustalono, iż drzewa są w złym stanie technicznym, w konarach drzew występuje posusz oraz wyłamane konary, które zagrażają bezpieczeństwu osób przebywających w pobliżu.
- nr ROŚ.IV.MK.6133-170/10 – art. 86 ust. 1 pkt 4, 8 i 9 ustawy o ochronie przyrody (9 drzew). W uzasadnieniu decyzji podano, że drzewa nie roszą szansy na przeżycie, stwarzają zagrożenie bezpieczeństwa ludzi, przy czym zły stan techniczny opisano w odniesieniu do jednego drzewa. Ponadto podano, że usunięcie 8 drzew podyktowane jest wykonaniem właściwych zabiegów pielęgnacyjnych zadrzewienia. We wniosku złożonym w Starostwie 17 listopada 2010 r. strona, jako przyczynę zamierzonego usunięcia drzew podała prowadzoną inwestycję.
- nr ROŚ.613.204.2011.MK – art. 86 ust. 1 pkt 8 ww. ustawy (8 drzew). W decyzji podano, że drzewa stanowią samosiewy, rosną w sposób nieuporządkowany, w zbyt gęstym rozmieszczeniu.
- nr ROŚ.235.2011.MK – art. 86 ust. 1 pkt 5 i 8 ustawy o ochronie przyrody (15 drzew). W decyzji podano, że drzewa rosną w sposób nieuporządkowany,

⁶³ Obwody pnia na wysokości 130 cm: 203 cm, 200 cm i 88 cm.

utrudniają ruch na drodze wewnętrznej oraz, że zakwalifikowano je do usunięcia w związku z koniecznością przeprowadzenia zabiegów pielęgnacyjnych i zagrożeniem dla bezpieczeństwa ruchu drogowego.

- nr ROŚ.613.27.2012.MK – art. 86 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy (2 drzewa). W decyzji podano, że drzewa są w złym stanie technicznym, *w części odziomkowej liczne wypróchnienia, utrudniają prawidłowy rozwój drzewom rosnącym w sąsiedztwie.*
- nr ROŚ.613.47.2012.MK – art. 86 ust. 1 pkt 8 ustawy o ochronie przyrody (11 drzew). W decyzji podano, że drzewa *należy usunąć w ramach cięć pielęgnacyjnych, w związku z rewitalizacją terenu zieleni miejskiej.*
- nr ROŚ.613.258.2012.MJ – art. 86 ust. 1 pkt 8 ww. ustawy (8 drzew). W decyzji podano, że drzewa *zakwalifikowano do usunięcia w celu uporządkowania rosnącego tam drzewostanu, w ramach cięć pielęgnacyjnych oraz w związku z planowaną przebudową schroniska.*
- nr ROŚ.613.117.2013.MJ – art. 86 ust. 1 pkt 13 ustawy o ochronie przyrody (25 drzew). W decyzji podano, że drzewa *kolidują z projektowanym rurociągiem, realizowanym w ramach ochrony przeciwpowodziowej.*
- nr ROŚ.613.180.2013.MJ – art. 86 ust. 1 pkt 8 ww. ustawy (3 drzewa). W decyzji podano, że drzewa *rosną w nadmiernym zagęszczeniu, w sposób nieuporządkowany, wycinka związana jest z koniecznością przeprowadzenia zabiegów pielęgnacyjnych drzewostanu.*
- nr ROŚ.613.301.2013.MJ – art. 86 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie przyrody (11 drzew). W decyzji podano, że drzewa *wchodzą w kolizję z projektowaną kanalizacją deszczową, rosną w bezpośrednim sąsiedztwie istniejącej kanalizacji deszczowej, systemy korzeniowe drzew mogą uszkadzać istniejącą kanalizację deszczową.*
- nr ROŚ.613.303.2013.MJ – art. 86. ust. 1 pkt 8 ww. ustawy (65 drzew). W decyzji podano, że drzewa *rosną na terenach przemysłowych w nadmiernym zagęszczeniu, w sposób nieuporządkowany. Wycinka drzew związana jest z koniecznością przeprowadzenia zabiegów pielęgnacyjnych drzewostanu.* We wniosku o wydanie ww. decyzji, złożonym w Starostwie 22 listopada 2013 r., strona nie podnosiła kwestii przeprowadzenia zabiegów pielęgnacyjnych drzewostanu, natomiast jako przyczynę wnioskania o zezwolenie na usunięcie drzew podała, że: *Teren będzie przeznaczony na cele inwestycyjne, teren potrzebny pod inwestycję związaną z rozbudowa hali produkcyjnej i hali magazynowej.* Naczelnik Wydziału RiOŚ wyjaśnił, że podczas oględzin przeprowadzonych w tej sprawie uznał, że wskazane do usunięcia drzewa rosną w nadmiernym zagęszczeniu i również prócz tego, że rosną na terenie przemysłowym, *należy je usunąć ze względu konieczność przeprowadzenia zabiegów pielęgnacyjnych drzewostanu, czyli umożliwić prawidłowy wzrost i rozwój drzew, które na tym terenie pozostały. W związku z tym uznałem, że kwestia terenu przemysłowego jest mniej istotna od właściwej pielęgnacji istniejącego drzewostanu.*
- nr ROŚ.613.313.2013.MJ – art. 86 ust. 1 pkt 8 ustawy o ochronie przyrody (17 drzew). W decyzji podano, że drzewa *stanowią samosiewy, rosną w nieuporządkowany sposób, w nadmiernym zagęszczeniu. Wycinka związana jest z koniecznością przeprowadzenia zabiegów pielęgnacyjnych drzewostanu.* We wniosku o wydanie ww. decyzji (złożonym w Starostwie 20 listopada 2013 r.), jako przyczynę zamierzonego usunięcia drzew, strona wskazała budowę domu, założenie ogrodu, sadzenie drzew owocowych. Według załączonego do wniosku rysunku określającego usytuowanie drzewa lub krzewu w stosunku do granic nieruchomości strona wniosowała o usunięcie wszystkich drzew i krzewów rosnących na nieruchomości.

Naczelnik Wydziału RiOŚ wyjaśnił, że podczas oględzin uznał, że przyczyny usunięcia drzew podane we wniosku są mniej istotne od właściwej pielęgnacji istniejącego drzewostanu. Wnioskodawca pozostawił na działce kilka dębów, z myślą o ich docelowym wkomponowaniu w planowane urządzenie zieleni.

W sprawie niewykazania w trzech decyzjach, w których jako podstawę zwolnienia z opłaty za usunięcie drzew podano art. 86 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie przyrody, rzeczywistego charakteru zagrożenia dla bezpieczeństwa mienia i ludzi oraz niewskazania w celu usunięcia tego zagrożenia mniej inwazyjnych zabiegów jak wycięcie drzewa, naczelnik Wydziału RiOŚ wyjaśnił, że:

a) decyzja nr ROŚ.IV.MK.6133-65/10 – trzy topole balsamiczne rosły w pasie granicznym między budynkami mieszkalnymi, a istniejącym wtedy i użytkowanym boiskiem sportowym. Były pochylone i z tego powodu stanowiły zagrożenie dla głównie dla ww. budynków i ludzi w nich mieszkających. *Wg mojej wiedzy miało się z celem podjęcie zabiegów pielęgnacyjnych, ponieważ znając biologię obcych mieszkańców topól należało przypuszczać, że w bardzo krótkim czasie drzewa te zaczną zamierać. Należy zaznaczyć, że topola balsamiczna jest obcym gatunkiem flory i nie powinna być wykorzystywana do nasadzeń przy obiektach rekreacyjno-sportowych.*

Podniesione w wyjaśnieniu aspekty zagrożeń nie miały odzwierciedlenia w decyzji oraz w protokole oględzin.

b) decyzji nr ROŚ.IV.MK.6133-170/10 – zgodnie z protokołem oględzin do usunięcia ze względu na zagrożenie dla bezpieczeństwa życia i mienia zaklasyfikowano robinie akacjową. *Rosła ona w bezpośrednim sąsiedztwie linii energetycznej i kanalizacyjnej, jak również była w złym stanie technicznym.*

c) decyzja nr ROŚ.613.27.2012.MK – *omyłkowo w decyzji wskazano art. 86 ust.1 pkt 4 ustawy o ochronie przyrody, powinien być art. 86 ust.1 pkt 8, czego przy jej podpisywaniu nie zauważyłem i nie skorygowałem.*

W dacie wydania decyzji nr ROŚ.27.2012. MK z dnia 15 lutego 2012 r. nie istniały obiekty budowlane na terenie, z którego miały być usunięte drzew objęte tą decyzją. Naczelnik Wydziału RiOŚ wyjaśnił, że

W pięciu ww. decyzjach, w których uzasadniono zwolnienie z opłaty za wycięcie drzew art. 86 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie przyrody nie zostały sporządzone ekspertyzy lub powołani biegli. Naczelnik Wydziału RiOŚ wyjaśnił, że: *Uważam, że w tych sprawach nie zachodziła konieczność sporządzania ekspertyz, czy też powoływania biegłego. Kwalifikacje pracowników zajmujących się w tym czasie wydawaniem decyzji na usuwanie drzew były wystarczające. Podjęte wtedy rozstrzygnięcia z pewnością pokrywały by się z opinią biegłych.*

W powyższych pięciu sprawach nie badano jakie było przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenu, z którego miały być usunięte drzewa. Nie ustalono też wieku drzew objętych wnioskiem o wydanie tych zezwoleń. Naczelnik RiOŚ wyjaśnił, że: *Czynności tych nie regulują szczegółowo obecnie obowiązujące przepisy o ochronie przyrody. Należy zaznaczyć, że we wszystkich objętych kontrolą przypadkach wnioskodawcą była gmina, lub podmiot, który posiadał zgodę na usunięcie drzew, albo otrzymała decyzję jako strona postępowania, od której mogła się odwołać w przysługującym terminie. W związku z tym, że przedmiotowe sprawy dotyczyły terenów gminnych przyjęto, że gmina zamierzone inwestycje realizuje zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego, również wtedy, gdy wyrażała zgodę na usunięcie drzew rosnących na terenie gminnym. Sprawy te powinny być uregulowane ustawowo, np. zapisem, że o decyzję na usunięcie drzew lub krzewów występuje się po uzyskaniu decyzji na budowę.*

W dwóch sprawach (nr ROŚ.IV.MK.6133-65/10 i nr ROŚ.IV.MK.6133-170/10), w których stwierdzono obumarcie lub nierokowanie szans przeżycie drzew

przeznaczonych do wycinki, nie podjęto działań zmierzających do ustalenia, jaka była przyczyna obumarcia lub obumierania tych drzew. Naczelnik Wydziału RiOŚ wyjaśnił, że: *Obowiązujące przepisy o ochronie przyrody nie wskazują, że organ ma prowadzić dochodzenie, jaka była przyczyna obumarcia lub obumierania drzew. Jak sobie przypominam w obu przypadkach przyczyną ich stanu i obumierania tych drzew był ich wiek, a nie celowe działanie użytkownika, bądź innej osoby. Gdyby tak stwierdzono, to podjęto by odpowiednie kroki w celu wyjaśnienia takiego stanu rzeczy. Powoływanie biegłego do tych spraw byłoby bezcelowe.*

W zezwoleniach wydanych w tych sprawach oraz w protokołach oględzin ww. drzew nie wskazano, przyczyną obumarcia lub obumierania drzew nie było celowe działanie użytkownika lub innej osoby.

(dowód: akta kontroli str. 81-84, 89-90, 106-108, 218-372)

2. W żadnej z 13 decyzji objętych badaniem nie odmówiono wydania zezwolenia na usunięcie drzew. W dziesięciu decyzjach (76,9 %) liczba drzew, na które udzielono zezwolenia na usunięcie, była równa wnioskowanej, a w trzech decyzjach (23,1 %) była wyższa od wnioskowanej. Przyczyną różnicy było:

- w sprawie ROŚ.613.313.2012.MJ wykazanie we wniosku 13 drzew jako krzewy,
- w sprawie ROŚ.613.117.2013.MJ i ROŚ.613.303.2013.MJ nie uwzględnienie we wniosku rozwidleń drzew do wysokości 130 cm, które należało wykazać jako odrębne drzewa.

Na 13 decyzji zezwalających na usunięcie drzew objętych kontrolą, w dwóch⁶⁴ (15,4 %) zastosowano kompensację przyrodniczą w formie mieszanej, tj. ustalono zarówno opłatę (łącznie z 4 drzewa), jak i nałożono obowiązek posadzenia łącznie 7 drzew. Ponadto w jednej decyzji⁶⁵ (7,7 %) zobowiązano stronę do posadzenia 10 nowych drzew za 8 drzew do usunięcia.

(dowód: akta kontroli str. 85-88, 218-372)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocenie żywotności, po upływie trzech lat od nasadzenia, w związku z wnioskiem o umorzenie opłaty za wycięcie drzew, poddano inne drzewa od nasadzonych.

Według decyzji nr ROŚ.IV.MK.6133-65/10 z 5 maja 2010 r. należało posadzić 5 szt. drzew z gatunku iglastych lub liściastych o wysokości od 100 do 150 cm, wraz z zabezpieczeniem w postaci palika, na terenie Publicznego Gimnazjum w Paczkowie, na działkach będących własnością Gminy Paczków, w zamian za usunięte 5 drzew z gatunku brzoza brodawkowata. W zgłoszeniu złożonym 17 września 2010 r. Burmistrz Paczkowa poinformował Starostę, że zgodnie z ww. decyzją oraz decyzją Starosty nr ROŚ.IV.MK.6133-90/10 z 29 czerwca 2010 r. dokonano nasadzeń zastępczych w postaci 7 drzew iglastych – tui szmaragdowej na terenie działki nr 1261/7 (kompleks sportowy ORLIK). W trakcie oględzin stwierdzono, że na terenie ww. kompleksu nasadzonych było 87 szt. nowych drzew, w tym m.in. 12 szt. tui szmaragdowej.

W protokole oględzin przeprowadzonych 6 czerwca 2014 r., w związku z wnioskiem Burmistrza Paczkowa⁶⁶ o umorzenie opłaty naliczonej decyzją nr ROŚ.IV.MK.6133-65/10 z 5 maja 2010 r. za usunięcie drzew podano, że na ww. działce posadzono 3 szt. drzew z gatunku wiąz górski i 2 szt. drzew z gatunku surmia bignoniowa. W decyzji umarzającej opłatę⁶⁷ (18 412,26 zł) za wycięcie drzew, ustalonej ww. decyzją z 5 maja 2010 r., jako drzewa, które zachowały żywotność po upływie trzech lat od nasadzenia, wskazano ww. wiązy i surmie.

⁶⁴ Nr ROŚ.IV.MK.6133-65/10 z 5 maja 2010 r. i nr ROŚ.IV.MK.6133-170/10 z 25 listopada 2010 r.

⁶⁵ Nr ROŚ.613.258.2012.MJ z 26 listopada 2012 r.

⁶⁶ Złożonym w Starostwie 26 maja 2014 r.

⁶⁷ Nr ROŚ.613.124.2914.JT z 10 czerwca 2014 r.

Naczelnik Wydziału RiOŚ wyjaśnił, że po zakończeniu budowy ww. kompleksu sportowego, na jego terenie posadzono dużą ilość drzew różnych gatunków, kilkakrotnie większą od ilości drzew do nasadzenia wskazanych w dwóch ww. decyzjach. *Dla przejrzystości przyjąłem do decyzji umarzającej opłatę nałożoną zezwoleniem nr ROŚ.IV.MK.6133-65/10 drzewa liściaste, jako te które zachowały żywotność po upływie trzech lat od nasadzenia, natomiast posadzone przez Gminę Paczków tuje szmaragdowe zaliczyłem do decyzji umarzającej opłatę nałożoną zezwoleniem nr ROŚ.IV.MK.6133-90/10, jako te które zachowały żywotność po upływie trzech lat.*

Zgodnie z art. 84 ust. 4 i 5 ustawy o ochronie przyrody ocenie zachowania żywotności drzewa, po upływie trzech lat od nasadzenia, podlegają drzewa, które zostały nasadzone, w związku z obowiązkiem zawartym w zezwoleniu na usunięcie drzew.

(dowód: akta kontroli str. 218-232, 470-472, 474)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że ochrona przyrody polega m.in. na zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zieleni w miastach oraz zadrzewień (art. 2 ust. 1 pkt 8 i 9 ustawy o ochronie przyrody). Celem ochrony przyrody jest ochrona zieleni w miastach oraz ochrona zadrzewień (art. 2 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody). Obowiązkiem organów administracji publicznej, czyli m.in. starosty, jest dbałość o przyrodę będącą dziedzictwem i bogactwem narodowym (art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody). Jeżeli ochrona elementów przyrodniczych nie jest możliwa, należy podejmować działania mające na celu naprawienie wyrządzonych szkód, w szczególności przez kompensację przyrodniczą (art. 75 ust. 3 ustawy Poś). Zgodnie z art. 83 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody wydanie zezwolenia na usunięcie drzew może być uzależnione od zastąpienia ich innymi drzewami. Wydając zezwolenia na usunięcie drzew, które są decyzjami uznaniowymi, należy zawsze mieć na uwadze wymagania zrównoważonego rozwoju. Rozpatrując sprawę w tym zakresie, starosta powinien mieć na uwadze nie tylko interes strony, lecz także interes społeczny, jakim jest ochrona przyrody, a co za tym idzie ustalać odpowiednią kompensację przyrodniczą za usunięte drzewa.

2.2 Weryfikacja i egzekwowanie obowiązków ustalonych w zezwoleniach na usunięcie drzew

Opis stanu
faktycznego

1. Na trzy decyzje zezwalające na usunięcie drzew (23,1 % objętych kontrolą), w których zobowiązano stronę do posadzenia nowych drzew, Wydział ROŚ przeprowadził oględziny w dwóch sprawach⁶⁸. Oględziny w sprawie wykonania ww. obowiązku nałożonego w decyzji ROŚ.613.258.2012MK z 16 listopada 2012 r., którego termin upływał 31 maja 2014 r., nie zostały przeprowadzone w związku z brakiem zawiadomienia strony o nasadzeniu drzew. Strona, pismem złożonym w Starostwie 12 czerwca 2014 r., poinformowała, że ww. decyzja nie została zrealizowana.

Oględziny przeprowadzone w sprawie nasadzeń zastępczych zostały udokumentowane protokołami⁶⁹ oraz dokumentacją fotograficzną.

W sprawach zezwoleń objętych kontrolą Wydział RiOŚ nie przeprowadzał kontroli dokonanej wycinki drzew, jak również kontroli na placu budowy pod kątem ochrony drzew.

(dowód: akta kontroli str. 218-372)

⁶⁸ Nr ROŚ.IV.MK.6133-65/10 i nr ROŚ.IV.MK.6133-170/10

⁶⁹ Z 6 i 30 czerwca 2014 r.

2. W latach 2010-2014 w rejestrze skarg i wniosków zaewidencjonowano jedną sprawę dotyczącą ochrony przyrody (gospodarka odpadami). Wydział RiOŚ w tych latach prowadził pięć postępowań w sprawach usunięcia i zniszczenia drzew na podstawie pisemnych i telefonicznych zawiadomień:

1) Pismem z 3 października 2011 r. Burmistrz Nysy wystąpił do Starosty z wnioskiem o wszczęcie postępowania w sprawie usunięcia drzewa z gatunku klon przez dzierżawcę działki gminnej. Postępowanie zostało wszczęte 7 października 2011 r., a w dniu 2 listopada 2011 r. odbyła się rozprawa administracyjna. Dzierżawca 9 listopada 2011 r. złożył zawiadomienie na Komendzie Powiatowej Policji w Nysie⁷⁰, że przedmiotowe drzewo wyciął, bez jego zezwolenia i pod jego nieobecność, członek rodziny. Decyzją nr ROŚ.613.180.2011MK z 19 grudnia 2011 r. Starosta umorzył postępowanie administracyjne w sprawie wymierzenia kary za usunięcie drzewa bez wymaganego zezwolenia, podając w uzasadnieniu m.in., że *w związku, z tym, iż usunięcie drzewa dokonał sprawca nie posiadający tytułu prawnego do władania gruntem i nie działający na rzecz posiadacza lub właściciela terenu, tut. organ ochrony środowiska uznał, że brak jest podstaw do pociągnięcia ww. dzierżawcy do odpowiedzialności za popełnienie deliktu administracyjnego, określonego w art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie środowiska, z tytułu wycinki drzewa.*

2) W dniu 28 września 2012 r. wpłynęło do Starostwa telefoniczne zawiadomienie o wycięciu bez zezwolenia dwóch dębów szypułkowych na działce w miejscowości Kalków. W dniu 11 października 2012 r. wszczęte zostało postępowanie administracyjne w sprawie usunięcia ww. drzew, a 22 października 2012 r. przeprowadzona została wizja w terenie. Decyzją z nr ROŚ.613.223.2012.MJ z 19 grudnia 2012 r. Starosta umorzył ww. postępowanie w sprawie wymierzenia kary pieniężnej za usunięcie drzew bez zezwolenia, w związku z ustaleniem, iż sprawca nie posiadał tytułu prawnego do władania gruntem, z którego usunięto drzewo i nie działał na rzecz posiadacza lub właściciela terenu. Pismem z 18 października 2012 r. Starosta poinformował Burmistrza Otmuchowa, że sprawa usunięcia ww. drzew winna być zgłoszona do organów ścigania przez właściciela nieruchomości, na której rosły drzewa.

3) Pismem z 29 lipca 2011 r. Burmistrz Nysy poinformował Starostę, że na działce będącej własnością Skarbu Państwa zostały zniszczone dwa dęby o obwodach pni 197 cm i 235 cm. Oględzin przedmiotowych drzew naczelnik Wydziału RiOŚ dokonał 5 września 2011 r., ustalając w trakcie oględzin szacunkową wartość drewna uzyskanego wskutek usunięcia ww. drzew na kwotę ok. 2 000 zł. W tym samym dniu Starosta złożył w KKP zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa, polegającego na zniszczeniu ww. drzew oraz wniósł o wszczęcie postępowania celem wykrycia sprawcy. KKP wszczęła postępowanie 28 września 2011 r. Pismem z 19 października 2011 r. sprawca zniszczenia drzew poinformował Starostę, że w ramach naprawienia szkody zobowiązuje się do zapłaty kwoty 2 000 zł tytułem zadośćuczynienia. Wpłata ww. kwoty dokonana została 3 listopada 2011 r. Postanowieniem z 31 października 2011 r. KPP umorzyła postępowanie wobec podejrzanego o uszkodzenie drzew, w związku z *cofnięciem wniosku o karne ściganie sprawcy pochodzącego od osoby uprawnionej (na zasadzie art. 17 par. 1 pkt 10 kpk.* Naczelnik Wydziału RiOŚ wyjaśnił, że właścicielem działki, na której uszkodzono ww. drzewa, jest Skarb Państwa i nie była ona nikomu przekazywana w użytkowanie wieczyste. Ponadto wyjaśnił, że Starosta nie cofnął wniosku o karne ściganie sprawcy ww. czynu, bo takowego nie składał.

4) W związku z telefonicznym zgłoszeniem, naczelnik Wydziału RiOŚ dokonał oględzin grobli na działce nr 169 w Biechowicach, stanowiącej mienie Skarbu

⁷⁰ Dalej: KPP

Państwa – użytkowane przez Agencję Nieruchomości Rolnej⁷¹, na której wycięto 9 drzew. Pismem z 1 grudnia 2011 r. Starosta wystąpił do ANR o informację, czy na usunięcie ww. drzew zostało uzyskane zezwolenie Wójta Gminy Pakosławice. Pismem z 22 grudnia 2011 r. ANR przesłała ww. pismo Starosty z 1 grudnia 2011 r., Gospodarstwu Rolnemu Sp. z o.o. w Biechowie, *celem rozpoznania i podjęcia stosownego działania*. ANR nie przekazało ww. informacji, o którą wystąpił Starosta. Naczelnik Wydziału RiOŚ wyjaśnił, że nie było możliwości wyegzekwowania tej informacji, bo ANR *nie podlega jurysdykcji Starosty ani Rady Powiatu* oraz, że przeprowadził rozmowę telefoniczną z pracownikiem ANR, uzyskując informację, że postępowanie jest w toku.

5) Pismem z 10 października 2012 r. Starostwo zostało poinformowane o uszkodzeniu drzewa, rosnącego na granicy działek należących do dwóch właścicieli, na którego usunięcie jeden z tych właścicieli uzyskał zezwolenie Starosty. Na dzień kontroli NIK⁷² postępowanie nie zostało zakończone, w związku z wniesieniem przez jednego z ww. właścicieli skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu.

(dowód: akta kontroli str. 130-133, 498-548, 562-707)

3. Wpływy Starostwa w rozdziale 90019 – Wpływy i wydatki związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska w latach objętych kontrolą wyniosły: 606 021,22 zł – w 2010 r., 559 294,27 zł – w 2011 r., 401 019,54 zł – w 2012 r., 251 142,21 zł – w 2013 r., natomiast plan dochodów z ww. tytułów na 2014 r. wynosił 400 tys. zł. Wydatki Powiatu na ochronę środowiska i gospodarkę wodną w ramach zadań określonych w art. 400a ust. 1 Poś, w poszczególnych latach wyniosły: w 2010 r. – 964 087,83 zł (139,1 % wpływów w rozdziale 90019), w 2011 r. – 1 085 279,52 zł (194 % ww. wpływów), w 2012 r. – 866 867,54 zł (140,4 % wpływów w rozdziale 90019) i w 2013 r. – 290 440,45 zł (115,6 % ww. wpływów). Plan wydatków na ww. zadania w 2014 r. wynosił 475 018,36 zł, tj. 118,8 % planowanych wpływów w rozdziale 90019.

Wydatki w latach 2010-2013 poniesione zostały:

- w 2010 r. na: termomodernizację dwóch obiektów (266 887,54 zł), konserwację rowów w pasach drogowych (192 027,80 zł), budowę oczyszczalni (157 999,25 zł), nasadzenia drzew i krzewów w pasach zieleni na drogach powiatowych w Nysie (75 974,38 zł), zakup drzew i krzewów w ramach programu „Odnowa wsi” (464,50 zł), budowę ścieżki rowerowej (270 734,39 zł),
- w 2011 r. na: modernizację i termomodernizację trzech placówek oświatowych⁷³ (293 479,76 zł), odwodnienie dróg powiatowych (245 725,45 zł), konserwację odcinka cieków wodnych (29 992,21 zł), usuwanie azbestu (9 092,45 zł), zakup drzew i krzewów w ramach programu „Odnowa wsi” (9 077,65 zł), budowę ścieżek rowerowych (494 713 zł), edukację ekologiczną (200 zł) i pozostałe (3 200 zł),
- w 2012 r. na: termomodernizację dwóch placówek oświatowych (538 787,52 zł), konserwacja cieków wodnych (49 997,38 zł), usuwanie azbestu (12 943,07 zł) i inwentaryzację stanu lasu (7 000 zł), zakup drzew i krzewów w ramach programu „Odnowa wsi” (2 573,94 zł) i budowę ścieżek rowerowych (255 565,03 zł),
- w 2013 r.; na termomodernizację dwóch obiektów (123 036,13 zł), konserwację cieków wodnych (20 990 zł), utylizację azbestu (18 546,13 zł), nasadzenia drzew (14 968,80 zł), badanie jakości powietrza (5 000 zł) i pomiary hałasu w środowisku (2 952 zł), zakup drzew i krzewów w ramach programu „Odnowa

⁷¹ Dalej: ANR

⁷² 31 lipca 2014 r.

⁷³ Efekt ekologiczny – obniżenie emisji CO₂, zmniejszenie zużycia energii i paliw

wsii", budowę ścieżek rowerowych (103 213,03 zł) i edukację ekologiczną (500 zł).

Plan wydatków na ochronę środowiska i gospodarkę wodną Starostwa w 2014 r. obejmował następujące zadania: termomodernizację dwóch placówek oświatowych (290 000 zł), przeciwdziałania negatywnemu oddziaływaniu na środowisko (45 000 zł), utylizacja azbestu (30 000 zł), remont i odbudowę cieków wodnych (25 000 zł), badanie jakości powietrza w Nysie (5 000 zł) i zasilenie obwodów łowieckich zwierzyną drobną (5 000 zł), budowę ścieżki rowerowej (68 438,36 zł), zakup drzew i krzewów w ramach programu „Odnowa wsi” (5 580 zł) i edukację ekologiczną (dofinansowanie sesji popularnonaukowych – 900 zł).

Ustalone
nieprawidłowości

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

Niestwierdzenie wygaśnięcia jednej decyzji na podstawie art. 162 § 1 pkt 1 Kpa, pomimo, że strona nie dopełniła warunku usunięcia drzew w wyznaczonym terminie. Decyzją nr ROŚ.613.235.2011.MK z 27 grudnia 2011 r. zezwolono Gminie Glucholazy na usunięcie 25 drzew w terminie do 31 grudnia 2012 r., w związku z planowaną zabudową terenu obiektami usługowymi. W trakcie przeprowadzonych przez kontrolera NIK oględzin stwierdzono, że decyzja wykonana została częściowo, tj. usunięto 8 drzew.

Naczelnik Wydziału RiOŚ wyjaśnił, że nie stwierdzono wygaśnięcia niewykonanej decyzji, zgodnie z art. 162 § 1 pkt 1 Kpa, ponieważ strona nie wystąpiła o jej wygaśnięcie, a ustawa o ochronie przyrody nie nakazuje organowi ochrony przyrody kontroli wykonania wycięcia drzew, określonego zezwoleniem na usunięcie drzew i krzewów.

(dowód: akta kontroli str. 268-269, 473, 556)

NIK zwraca uwagę, że postępowanie w sprawach o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew przeprowadza się nie tylko na podstawie ustawy o ochronie przyrody, ale także na podstawie przepisów Kpa. Zgodnie z art. 162 § 1 pkt 1 Kpa 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 Kpa). Jeżeli strona nie usunie drzew w terminie wskazanym w decyzji, to należy stwierdzić wygaśnięcie takiej decyzji, wydając kolejną decyzję.

2.3 Decyzje o pozwoleniu na budowę

Opis stanu
faktycznego

Według informacji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Nysie⁷⁴ kontrole obowiązkowe budów, przeprowadzone w postępowaniach w sprawie udzielenia pozwolenia na użytkowanie obiektu w latach 2010-2014 nie dały podstaw do zawiadomienia właściwych organów ochrony przyrody o naruszeniu przepisów związanych ze stanem zadrzewienia działki lub terenu. Natomiast Starosta wystąpił do PINB⁷⁵ o podjęcie czynności kontrolnych w celu ustalenia czy inwestor wywiązał się z obowiązku określonego w art. 75 Poś i w trakcie prac budowlanych zapewnił ochronę środowiska w obszarze prowadzonych prac oraz sprawdzenia zgodności zagospodarowania terenu przedmiotowej budowy z mpzp oraz wymaganiami środowiska. W odpowiedzi PINB poinformował Starostę, że przeprowadzona

⁷⁴ Dalej: PINB.

⁷⁵ Pismo nr ROŚ.613.106.2013 z 18 czerwca 2013 r.

kontrola nie wykazała naruszenia porządku prawnego w zakresie kompetencji PINB. Ponadto poinformował, że wydana przez Starostę decyzja w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę na rzecz ww. inwestora nie zawierała żadnych szczególnych warunków w zakresie, o którym mowa w art. 75 Poś.

(dowód: akta kontroli str. 552-555

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

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

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

3.1 Działalność edukacyjna i informacyjna

Opis stanu
faktycznego

1. Działania edukacyjne i informacyjne Starostwa w zakresie ochrony przyrody, w tym dotyczące ochrony drzew, w latach 2010-2014 obejmowały:

- współpracę z Zespołem Opolskich Parków Krajobrazowych w Pokrzywnie w zakresie przeprowadzania konkursów i olimpiad wiedzy ekologicznej i ochrony przyrody (6 – w 2010 r., w tym 3 dot. ochrony drzew, po 5 – w: 2011 r., 2012 r. i 2013 r., w tym odpowiednio 2, 2 i 3 dot. ochrony drzew, 2013 r. oraz 3 – w 2014 r.⁷⁶, w tym 2 dot. ochrony drzew. Współpraca ta ze strony Starostwa obejmowała: patronat honorowy Starosty nad konkursami, przekazanie materiałów informacyjno-promocyjnych, fundowanie nagród (gadżety reklamowe Starostwa – plecaki, torby, pamięć USB i inne)⁷⁷, udział pracowników Starostwa w jury konkursowym, przeprowadzanie okolicznościowych prelekcji i szkoleń w trakcie konkursów dotyczących ochrony przyrody, wycinki drzew i walorów powiatu nyskiego.

- prelekcje Naczelnika Wydziału RiOŚ w Ochotniczym Hufcu Pracy w Nysie na temat stanu środowiska w powiecie nyskim (po jednej w każdym roku) oraz w Zespole Szkół Ogólnokształcących w Nysie na temat ochrony przyrody (po jednej w latach 2010-2013),

Naczelnik Wydziału RiOŚ oświadczył, że firmy i osoby fizyczne uzyskujące zezwolenia Starosty na usunięcie drzew są informowane ustnie o zasadach usuwania i ochrony drzew. Ponadto oświadczył, że zainteresowanym udostępniane są materiały na temat ochrony środowiska, będące w posiadaniu ww. Wydziału, w tym m.in. publikacje Starostwa: „Dziedzictwo przyrodnicze pogranicza nysko-jesenickiego” i „Stan środowiska w powiecie nyskim”, których odpowiednio współautorami i autorami byli pracownicy Wydziału RiOŚ.

Ww. publikacje zostały wydane odpowiednio w 2007 r. i 2002 r.

W latach objętych kontrolą Starostwo nie prowadziło działań informacyjnych i szkoleń w zakresie prawidłowej pielęgnacji drzew. Naczelnik Wydziału RiOŚ wyjaśnił, że *obowiązujące przepisy ustawy o ochronie przyrody nie dają starostom uprawnień i kompetencji do przeprowadzania szkoleń w zakresie pielęgnacji drzew. Powiat Nyski praktycznie nie posiada założeń parkowych, które powinny być obejmowane pielęgnacją. Jednostki Powiatu, takie jak szkoły, szpitale i Zarząd Dróg*

⁷⁶ Według stanu na 22 maja 2014 r.

⁷⁷ Wartość przekazanych na nagrody gadżetów reklamowych nie została określona przez Starostwo

Powiatowych, prace związane z wycinką i pielęgnacją drzew zazwyczaj zlecają firmom specjalizującym w tego typu pracach. Ustawa o ochronie przyrody⁷⁸ określa w jakich przypadkach można drzewa poddać pielęgnacji.

(dowód: akta kontroli str. 93-105, 109-127, 136-165, 217, 218)

Według informacji pobranych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia o Najwyższej Izbie Kontroli z jedenastu zespołów szkół i placówek szkolno-wychowawczych, prowadzonych przez Powiat (100 %), działalności edukacyjna, informacyjna i promocyjna w dziedzinie ochrony przyrody (art. 4 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody) realizowana była poprzez:

- organizację konferencji i sesji popularno-naukowych, przygotowywanych przez nauczycieli i uczniów, w tym przy współpracy ze szkołami wyższymi i Starostwem (w trzech placówkach, tj. 27,3 %),
- realizację projektów edukacyjnych, w tym międzynarodowych (w siedmiu placówkach, tj. 63,6 %),
- wycieczki dydaktyczne (w sześciu placówkach, tj. 54,5 %),
- udział uczniów w olimpiadach i konkursach (w siedmiu placówkach, tj. 63,6 %),
- warsztatach ekologicznych (w czterech placówkach, tj. 36,4 %),
- obchodach Światowego Dnia Ochrony Środowiska (I),
- udział w akcji takich jak: Sprzątanie Świata (w pięciu placówkach, tj. 45,5 %), Dzień Kasztanowca i Ratujmy Kasztanowce (w siedmiu placówkach, tj. 63,6 %),
- sprzątanie i porządkowanie terenów zieleni i brzegów akwenów wodnych (w trzech placówkach, tj. 27,3 %),
- prelekcje naczelnika Wydziału RiOŚ, udział uczniów w debatach z przedstawicielami władz lokalnych oraz wykładach na uczelniach wyższych (w czterech placówkach, tj. 36,4 %),
- zajęcia edukacyjne, m.in. rozpoznawanie drzew iglastych i promowanie działań w celu ich ochrony (w dwóch placówkach, tj. 18,2 %),
- przygotowywanie i prezentacje przez uczniów gazetek, referatów i programów multimedialnych dot. ekologii (w pięciu placówkach, tj. 45,5 %),
- zbiórki elektroodpadów, plastiku i makulatury (w trzech placówkach, tj. 27,3 %),
- dokarmianie zwierząt i ptaków zimą, sadzenie drzew oraz akcje społeczne na rzecz zwiększania świadomości ekologicznej społeczeństwa, organizację wystaw ekologicznych (po jednym działaniu w czterech placówkach, tj. 36,4 %).

Ponadto zagadnienia edukacji ekologicznej realizowane były na zajęciach kół ekologicznych, a także lekcjach biologii i geografii.

(dowód: akta kontroli str. 166, 172-216)

Ustalone
nieprawidłowości

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

3.2 Współpraca i konsultacje

Opis stanu
faktycznego

1. W trzech sprawach zezwoleń na usunięcie drzew objętych kontrolą (3,1 %), liczba drzew do wycięcia była większa niż 20. W sprawach tych, jak i pozostałych objętych kontrolą, Starostwo nie konsultowało z organizacjami pozarządowymi zajmującymi się ochroną drzew lub mieszkańcami wnioskowanego usunięcia drzew. Naczelnik Wydziału RiOŚ wyjaśnił, że w jego ocenie nie zachodziła potrzeba ww. konsultacji. Wynikało to z faktu, iż w sprawie nr:

⁷⁸ Art. 82 ust. 1a

- ROŚ.613.303.2013.MJ (zezwolenie na usunięcie 80 drzew) – teren z którego usuwano drzewa był terenem przemysłowym, na którym drzewa zostały nasadzone z nadmiernym zagęszczeniem,
- ROŚ.613.117.2013.MJ (wycinka 25 drzew) – usunięcie drzew związane było z likwidacją zagrożenia powodziowego, a ponadto zgodnie z przepisami regulującymi gospodarkę wodną, na międzywale nie powinny rosnać drzewa,
- ROŚ.613.235.2011.MK (wycinka 25 drzew) – usunięcie drzew było konieczne w związku z zagrożeniem dla autobusów i pasażerów oraz planowaną tam inwestycję.

(dowód: akta kontroli str. 268-278, 315-330, 355-361, 373)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁷⁹, wnosi o:

1. Egzekwowanie od stron wnioskujących o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew sporządzania wniosków zgodnie z wymogami wynikającymi z obowiązujących przepisów.
2. Dokonywanie, przed wydaniem zezwolenia na usunięcie drzew, oględzin w zakresie występowania w obrębie zadrzewień gatunków chronionych.
3. Stwierdzanie wygaśnięcia decyzji zezwalających na usunięcie drzew w przypadkach, gdy strona nie dokona wycięcia drzew w ustalonym w decyzji terminie.

⁷⁹ 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.

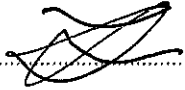
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

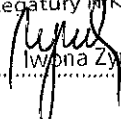
Opole, dnia 8 sierpnia 2014 r.

Kontroler
Ryszard Kozibura
gł. specjalista k. p.

.....

podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Dyrektor
Iwona Zyman

DYREKTOR
Delegatury NIK w Opolu
.....

Iwona Zyman
podpis

