

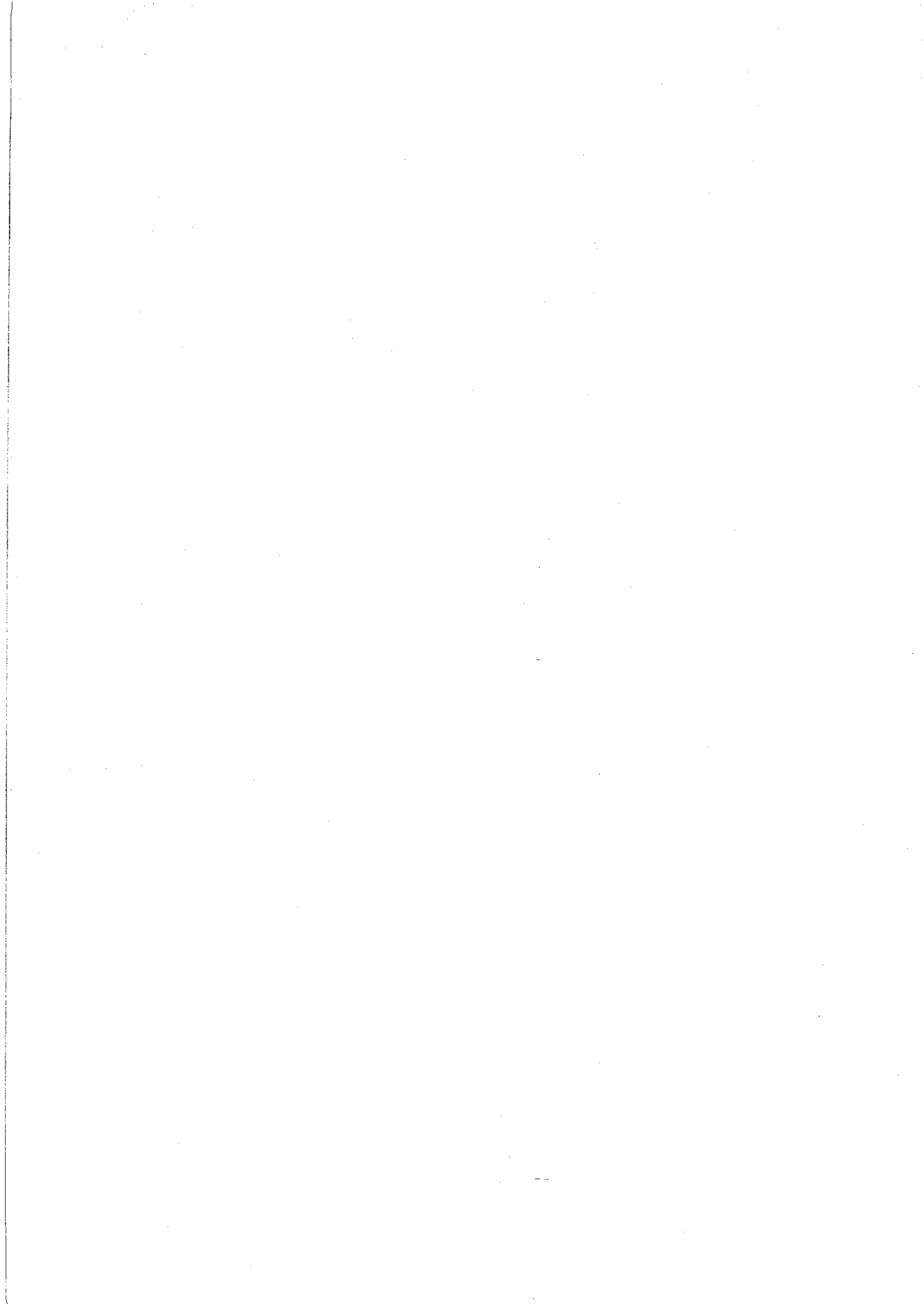


NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu

LOP – 4101-005-04/2014
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 90760 z dnia 5 maja 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Nysie
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jolanta Barska, Burmistrz Nysy (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

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

W kontrolowanym okresie, obejmującym lata 2010-2014, Burmistrz wydawał zezwolenia na usunięcie drzew zgodnie z obowiązującymi przepisami². W miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zawarte zostały ustalenia dotyczące m.in. zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego oraz wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych. Dla zapewnienia właściwej kompensacji przyrodniczej w wydawanych decyzjach Burmistrz nakładał obowiązek przesadzenia usuwanych drzew lub posadzenia nowych, a także naliczał opłaty za usunięcie drzew, które odraczał na okres trzech lat. Realizacja ww. obowiązków nie była w pełni weryfikowana przez inspektora Wydziału Rolnictwa i Ochrony Środowiska³. NIK zwraca także uwagę, że kompensacja przyrodnicza w postaci nałożenia obowiązku nasadzenia nowych drzew kształtowała się w 2012 r. na poziomie 9,4%, co świadczy o niedostatecznym uwzględnieniu interesu społecznego, jakim jest ochrona zadrzewień w toku postępowań administracyjnych, prowadzonych przez Burmistrza, jako organu ochrony przyrody.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły m.in.: niedokonywania oględzin w zakresie występowania w obrębie zadrzewień gatunków chronionych, niewyegzekwowania od stron postępowania w sprawie wydania zezwolenia na usunięcie drzew uzupełnienia wniosków zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie wymogami oraz naliczenia opłaty za usuwane drzewa w wysokości niższej niż wynikająca z właściwych przepisów.

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., Nr 627 ze zm.), dalej: ustawa o ochronie przyrody.

³ Dalej: Wydział RiOŚ.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wykorzystywanie instrumentów prawnych dla ochrony drzew

1.1 Planowanie przestrzenne

Opis stanu faktycznego

1. Dla terenów, których właściciele uzyskali w latach 2010-2014 (do 31 maja) pozwolenie na budowę obiektów o powierzchni zabudowy przekraczającej 500 m² i wystąpili w ww. okresie o wydanie pozwolenia na usunięcie drzew, Gmina Nysa⁴ posiadała plany zagospodarowania przestrzennego. I tak dla terenu, na którym znajdowała się działka:

1) nr 3/171, karta mapy⁵ 493, położona przy ul. A. Mickiewicza oraz ul. M. Rodziewiczówny w Nysie⁶ miejscowy plan ogólnego zagospodarowania przestrzennego obszaru miejskiego Gminy został przyjęty uchwałą Nr XLIV/261/93 Rady Miejskiej w Nysie⁷ z dnia 30 czerwca 1993 r. Plan ten został zmieniony uchwałą nr LXI/784/2002 Rady z dnia 27 sierpnia 2002 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru miejskiego gminy Nysa, w rejonie ulic Mickiewicza, Rodziewiczówny, proj. Sudeckiej i Stęczyńskiego⁸.

2) nr 66/8⁹ i nr 66/6¹⁰, k.m. 56, obręb Górna Wieś, położonych przy ul. Zwycięstwa w Nysie oraz nr 64/1, k.m. 38, obręb Górna Wieś, położonej przy ul. Rodziewiczówny nr 1 w Nysie¹¹ miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego¹² dla obszaru miejskiego gminy Nysa, obejmującego część miasta Nysa w rejonie ulic: Mickiewicza, Żeromskiego, Słowackiego, Powstańców Śląskich, Rodziewiczówny, Krasińskiego, Zwycięstwa i Piłsudskiego został uchwalony uchwałą Rady Nr XXIII/316/08 z dnia 27 czerwca 2008 r.¹³, zmienioną uchwałą Rady Nr LIII/799/10 z dnia 10 listopada 2010 r.¹⁴

3) nr: 3/13, 37/11, 37/12, 37/10, 32/31, 32/33, 32/34, 32/25, 32/4, 36/11, 20/7 i 21/4, k.m. 326, obręb Dolna Wieś, położone przy ul. Dubois w Nysie¹⁵, mpzp przyjęto uchwałą Nr XXVII/461/04 Rady z dnia 24 sierpnia 2004 r. w sprawie mpzp w mieście Nysa w rejonie ulic Jagiellońskiej i Nowowiejskiej¹⁶, zmienioną uchwałami Rady:

⁴ Dalej: Gmina.

⁵ Dalej: k.m.

⁶ Pozwolenie na budowę pawilonu handlowo-usługowego nr 685/10 z dnia 16 lipca 2010 r. (powierzchnia zabudowy 1 120,52 m²), zezwolenie na usunięcie 5 drzew i 10 m² krzewów nr ROŚ-ŚR.7635/147/10 z dnia 10 sierpnia 2010 r.

⁷ Dalej: Rada.

⁸ Ogłoszona w Dzienniku Województwa Opolskiego Nr 99, poz. 1306 z dnia 26 września 2002 r., dalej: mpzp nr 28.

⁹ Pozwolenie na budowę pawilonu handlowo-usługowego nr 306/11 z 20 kwietnia 2011 r., (powierzchnia zabudowy 1 132,52 m²), zezwolenie na usunięcie drzew i krzewów nr ROŚ-ŚR.6131.42.2011 z 3 marca 2011 r.

¹⁰ Pozwolenie na budowę budynku handlowo-usługowego nr 112/14 z 3 marca 2014 r. (powierzchnia zabudowy 545 m²), zezwolenie na usunięcie drzew nr ROŚ-ŚR.6131.20.3.2014 z 4 marca 2014 r.

¹¹ Pozwolenie na budowę boisk wielofunkcyjnych nr 33/13 z 21 stycznia 2013 r. (powierzchnia zabudowy 5 172,35 m²), zezwolenie na usunięcie drzew nr ROŚ-ŚR.6131.15.2013 r. z 28 stycznia 2013 r.

¹² Dalej: mpzp.

¹³ Opublikowaną w Dz. Woj. Opolskiego Nr 62, poz. 1801 z dnia 22 sierpnia 2008 r.

¹⁴ Opublikowaną w Dz. Woj. Opolskiego Nr 159, poz. 1898 z dnia 30 grudnia 2010 r., dalej: mpzp nr 55.

¹⁵ Pozwolenie na budowę fabryki wełny mineralnej nr 840/12 z 12 października 2012 r. (powierzchnia zabudowy 32 851,47 m²), zezwolenie na usunięcie drzew nr ROŚ-ŚR.6131.273.2011 z 22 listopada 2011 r.

¹⁶ Opublikowaną w Dz. Woj. Opolskiego Nr 77, poz. 2008 z dnia 24 sierpnia 2004 r., dalej: mpzp nr 47.

nr XXXII/476/09 z dnia 29 kwietnia 2009 r.¹⁷ oraz Nr VII/77/11 z dnia 30 marca 2011 r.¹⁸,

4) nr 20/3, k.m. 35, obręb Śródmieście, położonej przy ul. Piłsudskiego w Nysie¹⁹, nr 11/9, k.m. 34, obręb Śródmieście, położonej przy ul. Orkana nr 6 w Nysie²⁰ oraz nr 24/6 k.m. 26, położonej przy ul. Wyspiańskiego w Nysie²¹, mpzp uchwalono uchwałą Rady nr XLV/672/10 z dnia 31 marca 2010 r. w sprawie ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego obszaru miejskiego Gminy Nysa, obejmującego śródmieście Nysy z terenami przyległymi²², zmienioną uchwałą Rady nr XXI/350/12 z dnia 28 czerwca 2012 r.²³

5) Dla ww. działek ustalono w mpzp następujące przeznaczenie terenu:

1) działka nr 3/171 – *Teren istniejącej zabudowy mieszkalnej rodzinnej o mieszanej intensywności zabudowy (zabudowa jedno i wielorodzinna) z dopuszczeniem usług handlu, gastronomii, opieki zdrowotnej i społecznej, łączności i oświaty podstawowej oraz obiektów i urządzeń funkcji uzupełniających, w tym komunikacji wewnętrznej i parkowania samochodów osobowych.*

2) działka nr 66/6 i nr 66/8 – *przeznaczenie podstawowe – tereny usług komercyjnych*, działka nr 64/1 – *przeznaczenie podstawowe – teren usług kultury i oświaty*, *przeznaczenie dopuszczalne – urządzenia towarzyszące, lokale mieszkalne, tereny sportowe.*

3) działki nr: 3/13, 37/11, 37/12, 37/10, 32/31, 32/33, 32/34, 32/25, 32/4, 36/11, 20/7 i 21/4 – *przeznaczenie podstawowe – tereny pod zabudowę przemysłową, składową, produkcyjno-usługową, usług komercyjnych oraz przeznaczenie dopuszczalne – tereny obiektów infrastruktury technicznej,*

4) działka nr 19/1 – *teren zabudowy oświatowej, funkcje dopuszczone – usługi, administracja, warsztaty związane z działalnością Centrum Kształcenia Praktycznego* i działka nr 20/3 – *teren usług,*

5) działka nr 24/6, k.m. 26 – *przeznaczenie podstawowe – teren usług komercyjnych*, dopuszczone warsztaty samochodowe i składy.

(dowód: akta kontroli str. 536-539, 863-991)

2. W mpzp, które obejmowały działki wyszczególnione w pkt 1.1. niniejszego wystąpienia, określono zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasady ochrony środowiska i krajobrazu kulturowego.

Ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego zawierały nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu

¹⁷ Opublikowaną w Dz. Woj. Opolskiego Nr 38, poz. 686 z dnia 10 czerwca 2009 r.

¹⁸ Opublikowaną w Dz. Woj. Opolskiego Nr 56, poz. 727 z dnia 31 maja 2011 r.

¹⁹ Pozwolenie na budowę pawilonu handlowo-usługowego nr 93/13 z 20 lutego 2013 r. (powierzchnia zabudowy 910,10 m), zezwolenie na usunięcie drzew nr ROŚ-ŚR.6131.168 z 25 czerwca 2012 r.

²⁰ Pozwolenie na budowę boiska wielofunkcyjnego przy Centrum Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego nr 668/13 z 19 września 2013 r. (powierzchnia zabudowy 1 139 m²), zezwolenie na usunięcie drzew nr ROŚ-ŚR.6131.204.2013 z 8 sierpnia 2013 r.

²¹ Pozwolenie na budowę budynku usługowo-biurowego nr 939/13 z 3 grudnia 2013 r. (powierzchnia zabudowy 699,58 m²), zezwolenie na usunięcie drzew nr ROŚ-ŚR.6131.265.2011 z 17 lutego 2012 r.

²² Opublikowana w Dz. Woj. Opolskiego Nr 53, poz. 702 z dnia 19 maja 2010 r., dalej: mpzp nr 57.

²³ Opublikowaną w Dz. Woj. Opolskiego Nr 1127 z dnia 8 sierpnia 2012 r.

terenów wynikające z potrzeb ochrony środowiska, zgodnie z art. 72 i 73 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska²⁴, Ustalenia dotyczące wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych zawierały zasady umieszczania w przestrzeni publicznej zieleni, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów, a ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu zawierały w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu.

(dowód: akta kontroli str. 863-991)

3. Rada Miejska w Nysie, uchwałą nr XXXV/609/2005 z dnia 14 kwietnia 2005 r. uchwaliła Program Ochrony Środowiska dla Gminy Nysa na lata 2004-2010. W latach 2011-2014 Gmina nie posiadała Program Ochrony Środowiska²⁵. Umową nr 2014/ROŚ/75, zawartą 20 lutego 2014 r., Gmina zleciła opracowanie „Aktualizacji Programu Ochrony Środowiska Gminy Nysa na lata 2012-2017, z perspektywą na lata 2018-2020, wraz z prognozą oddziaływania”. Termin wykonania ww. aktualizacji ustalono w umowie na 30 września 2014 r.

Zadania związane z aktualizacją gminnego programu ochrony środowiska ujęto w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu wprowadzonym zarządzeniem Burmistrza w sprawie nadania ww. Regulaminu nr 1131/2013 z dnia 1 lipca 2013 r. W poprzednio obowiązujących regulaminach organizacyjnych Urzędu ww. zadania nie były ujęte. Zadań tych nie wskazano również w zakresach czynności pracowników Wydziału RiOŚ. Burmistrz w sprawie:

- braku aktualizacji POŚ w latach 2011-2014 wyjaśniła, że *z uwagi na szczupłość środków finansowych, podjęłam decyzję o przygotowaniu aktualizacji POŚ siłami pracowników Urzędu. Z uwagi, że na przełomie lat 2011-2013 rozpoczęły się prace dotyczące opracowania planu zadań ochrony dla obszarów Natura 2000, które występują na terenie Gminy, mając na uwadze potrzebę ich uwzględnienia w POŚ, prace związane z opracowaniem tego Programu dla Gminy zostały spowolnione do czasu ich opracowania. W 2014 r., w związku z faktem zabezpieczania środków finansowych w budżecie Gminy na opracowanie POŚ dla Gminy oraz uchwaleniem planów zadań ochrony dla obszarów Natura 2000, zleciłam umową opracowanie POŚ.*
- przyczyn nieujęcia w regulaminach organizacyjnych Urzędu do dnia 1 lipca 2013 r. zadań związanych z realizacją i aktualizacją Gminnego POŚ wyjaśniła, że: *W poprzednich latach objętych kontrolą faktycznie brak było jednoznacznego zapisu dotyczącego aktualizacji Programu Ochrony Środowiska, jednak obowiązek dokonywania jego aktualizacji można odczytać m.in. z § 21 punkt 13, 15, 18, 19, 20, 23, 24, 30, 33, 31, Regulaminu Organizacyjnego z dnia 22 czerwca 2011 r.*

W ww. punkty Regulaminu Organizacyjnego określały zadania Wydziału RiOŚ i nie było w nich zapisów odnoszących się do aktualizacji POŚ.

Postanowienia mpzp 47, 55 i 57 dotyczące ochrony środowiska i przyrody były spójne z POŚ dla Gminy na lata 2004-2010. Mpzp 28 został opracowany przed uchwaleniem ww. POŚ.

(dowód: akta kontroli str. 7-19, 311-397, 417-422, 477-491, 863-1104)

²⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.

²⁵ Dalej: POŚ.

4. Wskaźnik maksymalnej intensywności zabudowy ustalono w mpzp 55. Dla terenów, na których znajdowały się działki objęte kontrolą wynosił on: działka nr 66/6 i nr 66/8 – nie większy niż 1,0 oraz działka nr 64/1 – nie większy niż 0,4.

W pozostałych planach, opracowanych przed zmianą ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dokonaną ustawą z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami²⁶, określono maksymalną powierzchnię zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu: mpzp 28 – 45 %, mpzp 47 – 70 % i mpzp 57 – 70 %.

(dowód: akta kontroli str. 863-991)

5. Dla terenów, na których położone były działki objęte kontrolą w mpzp określono minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej w następujący sposób:

- działka nr 66/6 i nr 66/8 – 10 % oraz działka 64/1 – 30 %, działka nr 24/6 – 20 % (mpzp 55)
- działka nr 11/9 i 20/3 (mpzp 57) – 20 %,
- działki nr: 3/13, 37/11, 37/12, 37/10, 32/31, 32/33, 32/34, 32/25, 32/4, 36/11, 20/7 i 21/4 (mpzp 47) – 15 %,
- działka 3/171 (mpzp 28) – 30 %

(dowód: akta kontroli str. 863-991)

6. W objętych badaniem umowach o sporządzenie projektów mpzp, nie określono wymagań w zakresie posiadania przez wykonawców kwalifikacji dotyczących architektury krajobrazu lub projektowania zieleni.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że *organ (burmistrz) sporządzający miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zobligowany jest, aby był on opracowany przez uprawnionych urbanistów wpisanych na listę członków izby samorządu zawodowego urbanistów. Żaden przepis prawa nie wskazuje, wprost aby wykonawca sporządzający projekt mpzp posiadał kwalifikacje dotyczące „architektury krajobrazu” lub „projektowania zieleni”.*

Opracowania lub zmiany objętych badaniem mpzp, z wyjątkiem zmiany mpzp obszaru miejskiego Gminy Nysa w rejonie ulic Mickiewicza i Rodziewiczówny, uchwalonej uchwałą Rady nr LXI/784/2002 z 27 sierpnia 2002 r, dokonały zespoły projektowe. Dokumentacja mpzp objętych kontrolą, poza zaświadczeniami o wpisaniu projektanta wiodącego na listę członków okręgowej Izby Urbanistów, nie zawierała danych dotyczących kwalifikacji członków zespołów projektowych, w tym w zakresie ochrony przyrody.

(dowód: akta kontroli str. 496-535)

7. Objęte badaniem mpzp nie zawierały danych wskazujących, czy przygotowanie projektu tych planów poprzedzone zostało inwentaryzacją terenów zielonych i zadrzewień, a umowy o sporządzenie ww. planów nie zawierały zapisów w tym zakresie.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że *w procesie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wykonawca (uprawniony urbanista) przeprowadza szereg inwentaryzacji terenu, niezbędnych do opracowania projektu mpzp, w związku, z czym nie zachodzi konieczność wyszczególniania tych czynności w umowach z wykonawcą.*

Dla objętych kontrolą mpzp i ich zmian, sporządzonych po wejściu w życie ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach

²⁶ Dz. U. Nr 130, poz. 871.

oddziaływania na środowisko²⁷, stosownie do art. 51 ust. 1 tej ustawy, opracowane zostały prognozy oddziaływania na środowisko. W 2009 r. opracowane zostało *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Nysa*²⁸, w którym określono m.in. ogólne i szczegółowe zasady ochrony środowiska.
(dowód: akta kontroli str. 496-521, 531, 588-635, 863-991)

8. W latach 2010-2014 postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy prowadziło trzech pracowników Wydziału Architektury i Urbanistyki Urzędu. Żaden z nich nie odbył szkolenia w zakresie ochrony przyrody, w tym zabezpieczania drzew na placu budowy oraz projektowania i kształtowania zieleni. Jeden z tych pracowników odbył²⁹ szkolenia w zakresie prowadzenia postępowań i wydawania decyzji w sprawach warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, z uwzględnieniem zmian w ochronie środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 300-303)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

1.2 Wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew

Opis stanu
faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą sprawy postępowań dotyczących zezwoleń na usunięcie drzew prowadził w Urzędzie inspektor w Wydziale RiOŚ, posiadający wykształcenie wyższe, na kierunku inżynieria środowiska, specjalność ochrona atmosfery. Według zakresów czynności wymienionego inspektora, obowiązujących w latach 2010-2014, do jego zadań należało m.in. *wydawanie zezwoleń na usuwanie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości oraz wymierzanie kar pieniężnych za samowolne usuwanie drzew i krzewów, pobieranie opłat za usuwanie drzew i krzewów.*

Inspektor ten, w okresie zatrudnienia w Urzędzie uczestniczył w czterech szkoleniach w zakresie ochrony przyrody³⁰, w tym dwóch związanych z utrzymaniem zieleni i wymierzaniem kar za niewłaściwą pielęgnację zieleni.

(dowód: akta kontroli str. 6-24)

2. W Urzędzie nie określono zasad postępowania przy wydawaniu zezwoleń na usunięcie drzew oraz standardów kształtowania zieleni wysokiej. Na stronie internetowej Urzędu zamieszczono wzór wniosku oraz wskazówki postępowania przy ubieganiu się o zezwolenie na usunięcie drzew i krzewów dotyczące miejsca składania wniosku, jego szczegółowej treści oraz podstawy prawnej zezwolenia, terminu załatwienia sprawy, tryb odwoławczy oraz dokumenty, wymagane do przedłożenia wraz z wnioskiem.

Urząd nie posiadał certyfikatu ISO i do dnia kontroli NIK, tj. 12 maja 2014 r. nie podjął działań w celu jego uzyskania.

²⁷ Dz. U. z 2013, poz. 1235 ze zm.

²⁸ Na podstawie uchwały Rady nr LV/905/06 z dnia 28 września 2006 r. w sprawie przystąpienia do opracowania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Nysa.

²⁹ 19 lutego 2009 r.

³⁰ Warsztaty dla Koordynatorów Lokalnych Ogólnopolskiej Kampanii: Niezapominajka znakiem, jakości naszej postawy wobec przyrody i zrównoważonego rozwoju, przeprowadzonym przez Ligę Ochrony Przyrody w Opolu 22 maja 2005 r., szkolenie „Stosowanie przez organy administracji kar za niewłaściwą pielęgnację zieleni, odpowiedzialność właścicielska gmin za niewłaściwą pielęgnację zieleni”, przeprowadzone przez Opolskie Centrum Demokracji Lokalnej 2 października 2006 r., kurs menadżersko-techniczny II stopnia „Gospodarz terenów zielonych (w tym chirurgiczne metody leczenia drzew ozdobnych)”, przeprowadzony przez Naczelną Organizację Techniczną Oddział w Rzeszowie w dniach 19-24 marca 2009 r., szkolenie „Działania na rzecz rozwoju szerokopasmowego dostępu do Internetu, w zakresie lokalizowania sieci szerokopasmowych oraz obowiązku przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko, w odniesieniu do inwestycji telekomunikacyjnych, dla przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego i administracji rządowej”, przeprowadzone przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji 22 października 2013 r.

Naczelnik Wydziału RiOŚ wyjaśnił, że sposób postępowania przy wydawaniu zezwolenia na usunięcie drzew określony jest w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*³¹. Również standardy kształtowania zieleni wysokiej, rozumiane, jako wykonywanie zabiegów w koronach drzew, określone są w stosownych aktach prawnych, np. w ustawie o ochronie środowiska, a także w dostępnej literaturze fachowej. Z uwagi na powyższe nie ma potrzeby opracowania dodatkowych standardów w tym zakresie, które i tak nie miałyby statusu aktu prawa miejscowego.

(dowód: akta kontroli str. 4, 451-453)

1. W latach 2010-2014 do Urzędu wpłynęło osiem wniosków³² o zezwolenie na usunięcie drzew w związku z prowadzoną lub zamierzoną inwestycją na terenie Nysy, o projektowanej powierzchni zabudowy powyżej 500 m². We wnioskach tych wskazano łącznie 141 drzew do usunięcia. Zgodnie z wymogami określonymi w art. 83 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody we wnioskach wskazano imię, nazwisko i adres właściciela nieruchomości, z której zamierzano usunąć drzewa (pkt 1), tytuł prawny władania nieruchomością (pkt 2), nazwę gatunku drzewa (pkt 3), obwód pnia mierzonego na wysokości 130 cm (pkt 4), przeznaczenie terenu, na którym rośnie drzewo (pkt 6), przyczynę zamierzonego usunięcia drzew (pkt 7) oraz załączono mapę lub rysunek określające usytuowanie drzewa lub krzewu w stosunku do granic nieruchomości i obiektów budowlanych istniejących lub budowanych na tej nieruchomości, a także tytuł prawny wnioskującego do nieruchomości, z której drzewa miały być usunięte (pkt 8).

Termin zamierzonego usunięcia drzew, zgodnie z art. 83 ust. 4 pkt 6 ustawy o ochronie przyrody, wskazano w 6 wnioskach (75 %).

Inspektor Wydziału RiOŚ, prowadzący sprawy zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów, zweryfikował siedem z ośmiu objętych badaniem wniosków (87,5 %). W wyniku weryfikacji w trzech przypadkach uległa zmianie liczba drzew przeznaczonych do usunięcia:

- w sprawie nr ROŚ.ŚR.7635.147/10 – z 7 na 5 z uwagi na brak na terenie nieruchomości dwóch drzew wskazanych we wniosku³³. W protokole oględzin i aktach sprawy nie odniesiono się do przyczyn braku tych drzew.
- w sprawie nr ROŚ.ŚR.6131.273.2011 – z 26 na 13 z uwagi na ustalenie w toku oględzin, iż wiek 13 szt. drzew nie przekraczał 10 lat,
- w sprawie nr ROŚ.ŚR.6131.168.2012 – z 46 na 63 w związku ze zgłoszeniem przez stronę dodatkowych drzew do usunięcia w trakcie oględzin.

Inspektor Wydziału RiOŚ wyjaśnił, że w trakcie oględzin 22 listopada 2010 r. nie ustalono śladów wycinki czeremchy amerykańskiej i wierzyby mandżurskiej. *Uznałem, że wniosek został błędnie sporządzony. Z uwagi na brak znamion wycinki drzew bez wymaganego zezwolenia nie podjęto działań w tym zakresie.* Ponadto z obwodów pni tych drzew wskazanych we wniosku można szacować wiek drzew poniżej 10 lat. *Przepisy prawa nie zabraniają właścicielowi nieruchomości do dołączenia do złożonego wcześniej wniosku o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew większej ilości drzew w trakcie przeprowadzanych oględzin.*

Zestawienie drzew do usunięcia, załączone do wniosków spraw objętych badaniem, sporządzone zostało przez: inwestora (w pięciu przypadkach), architektów krajobrazu (w dwóch przypadkach) oraz inżyniera architekta (w jednym przypadku).

³¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm., dalej: Kpa.

³² Złożonych w dniu: 14 czerwca 2010 r. – sprawa nr ROŚ.ŚR.7635/147/10, 23 lutego 2011 r. – sprawa nr ROŚ.ŚR.6131.42.2011, 17 października 2011 r. – sprawa nr ROŚ.ŚR.273.2011, 7 listopada 2011 r. – sprawa nr ROŚ.ŚR.6131.265.2011, 5 czerwca 2001 r. – sprawa nr ROŚ.ŚR.6131.168.2012, 8 stycznia 2013 r. – sprawa nr ROŚ.ŚR.6131.15.2013, 9 lipca 2013 r. – sprawa nr ROŚ.ŚR.6131.204.2013, 22 stycznia 2014 r. – sprawa nr ROŚ.ŚR.6131.20.3.2014.

³³ Czeremchy amerykańskiej i wierzyby mandżurskiej o obwodach pni odpowiednio 30 cm i 11 cm, mierzonych na wysokości 130 cm.

(dowód: akta kontroli str. 26-263, 455, 458, 555-558)

W 2012 r. Burmistrz wydał zezwolenia na usunięcie łącznie 2603 drzew, natomiast rekompensata przyrodnicza została ustalona m.in. w postaci nasadzenia 244 nowych drzew (9,4 %).

(dowód: akta kontroli str. 1105-1112)

4. Na osiem spraw dotyczących wydania zezwoleń na usunięcie drzew objętych kontrolą, oględziny przeprowadzone zostały w siedmiu przypadkach (87,5 %). Do występowania gatunków chronionych, stosownie do art. 83 ust. 2c ustawy o ochronie przyrody, odniesiono się w protokołach oględzin przeprowadzonych w pięciu sprawach, na siedem (71,4 %), w których ten wymóg winien być spełniony. We wszystkich siedmiu protokołach odniesiono się do liczby drzew wnioskowanych do usunięcia, a do obwodów pni tych drzew odniesiono się w trzech protokołach³⁴, w tym w jednym³⁵ tylko do trzech z ośmiu drzew wnioskowanych do usunięcia. Do żywotności drzew wnioskowanych do usunięcia odniesiono się we wszystkich siedmiu protokołach, z tym, że w dwóch z nich nie sprecyzowano ilości drzew ocenianych w zakresie ich stanu żywotności. Dotyczyło to protokołu z 5 maja 2012 r. w sprawie nr ROŚ-ŚR.1631.168.2012, w którym zapisano *większość wnioskowanych do usunięcia drzew jest w stanie wegetatywnym* oraz protokołu z 1 sierpnia 2013 r. w sprawie nr ROŚ-ŚR.6131.204.2013, w którym zapisano *część drzew wykształciła posusz wierzchołkowy*. Do lokalizacji drzew wnioskowanych do usunięcia odniesiono się w czterech protokołach oględzin³⁶. Na sześć decyzji w sprawach objętych badaniem, w których nałożono obowiązek wykonania nasadzeń zastępczych, tylko w jednym protokole z oględzin przeprowadzonych w tych sprawach, odniesiono się do możliwości zlokalizowania nowych nasadzeń drzew na terenie nieruchomości, z której miały być usunięte drzewa.

Inspektor w Wydziale RiOŚ, prowadzący sprawy wydawania zezwoleń na usunięcie drzew wyjaśnił, że *ustawa o ochronie przyrody nie reguluje formy, zawartości i wyglądu protokołu z przeprowadzanych oględzin wnioskowanych do usunięcia drzew. Jeżeli w protokołach z oględzin nie zawarto informacji o obwodach pni lub miejscach usytuowania drzew, to najprawdopodobniej dane te były zgodne z wnioskiem. W sytuacji błędnych danych zawartych we wniosku, a zastanym stanem na nieruchomości, dane są weryfikowane. W mojej ocenie protokoły z oględzin są czytelne i pozwalają na podjęcie odpowiedniej decyzji. W sprawie wskazania tylko w jednym przypadku możliwości zlokalizowania nowych nasadzeń na terenie, z którego miały być usunięte drzewa inspektor wyjaśnił, że najprawdopodobniej o taki zapis do protokołu oględzin zawniosowała strona.*

(dowód: akta kontroli str. 26-251, 560)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie NIK protokół oględzin winien być sporządzony zgodnie z zasadami określonymi w art. 68 § 1, w związku z art. 67 § 2 pkt 3 Kpa, który stanowi, że protokół sporządza się tak, aby z niego wynikało, kto, kiedy, gdzie i jakich czynności dokonał, kto i w jakim charakterze był przy tym obecny, co i w jaki sposób w wyniku tych czynności ustalono i jakie uwagi zgłosiły obecne osoby

Z oględzin przeprowadzonych w związku z wnioskami o wydanie zezwoleń na usunięcie drzew, w sprawach objętych kontrolą NIK, nie sporządzono dokumentacji fotograficznej. Inspektor Wydziału RiOŚ wyjaśnił, że: *Przepisy prawa nie nakładają obowiązku wykonywania dokumentacji fotograficznej przy oględzinach oceniających drzewa.*

³⁴ w sprawach nr: ROŚ-ŚR.6131.265.2011, ROŚ-ŚR.6131.204.2013 i ROŚ-ŚR.6131.20.3.2014.

³⁵ ROŚ-ŚR.6131.20.3.2014.

³⁶ w sprawach nr: ROŚ-ŚR.6131.265.2011, ROŚ-ŚR.6131.15.2013, ROŚ-ŚR.6131.204.2013 i ROŚ-ŚR.6131.20.3.2014

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z zasadą określona 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 rozpatrzeć 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.

Opis stanu
faktycznego

W żadnej z ośmiu badanych spraw nie powołano biegłego w celu ustalenia stanu drzew lub gatunków chronionych oraz nie występowało z zapytaniem do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Opolu, czy posiada informacje potwierdzające fakt występowania w danym miejscu gatunków chronionych. Nie przeprowadzono też rozprawy administracyjnej. Inspektor w Wydziale RiOŚ wyjaśnił, że: *Posiadane umiejętności oraz moja wiedza fachowa jest wystarczająca do przeprowadzenia oględzin i rozpatrywania wniosków³⁷. W omawianych sprawach nie było potrzeby powoływania biegłych, jak też konsultowania i potwierdzania z Regionalną Dyrekcją Ochrony Środowiska w Opolu danych dotyczących gatunków chronionych. Nie było też potrzeby przeprowadzania rozprawy administracyjnej.*

W sprawach zezwoleń na usunięcie drzew objętych badaniem nie korzystano z możliwości negocjacji z inwestorem w celu zachowania jak największej liczby drzew na terenie inwestycji. Inspektor Wydziału RiOŚ, prowadzący sprawy wydawania zezwoleń na usunięcie drzew wyjaśnił, że: *Przepisy ustawy o ochronie środowiska nie przewidują negocjowania z inwestorem liczby drzew przewidzianych do usunięcia. Jeżeli podczas prowadzonego postępowania ustalono możliwość zachowania części drzew, wydana została decyzja odmawiająca wydania zezwolenia na usunięcie danego egzemplarza drzewa lub uzależniono wycinkę od przesadzenia drzewa.*

W sprawie korzystania z dostępnych publikacji i opracowań fachowych dotyczących standardów oceny stanu drzew oraz zakresu ich wykorzystania inspektor Wydziału RiOŚ, prowadzący sprawy wydawania zezwoleń na usunięcie drzew wyjaśnił, że *Urząd prenumeruje specjalistyczne pismo związane z ochroną środowiska AURA Wydawnictwa SIGMA NOT, ponadto korzysta z publikacji:*

- *Pielęgnacja i Ochrona Drzew autor: Andrzej Skup, Opole 1995 r.,*
- *Poradnik Chirurgia i Pielęgnacja Drzew autor: Zb. Chachulski, W-wa 2000 r.,*
- *Botanika Leśna autor: J. Tomanek, Warszawa 1997 r.,*
- *Arborystyka autor: Andrzej Skup, Prudnik 2008 r.,*
- *Komentarz do ustawy o ochronie przyrody W. Radeckiego, Warszawa 2006 r.,*
- *Wizualna metoda oceny zdrowotności drzew Zbigniew W. Czerniakowski Katedra Agroekologii Wydział Biologiczno-Rolniczy Uniwersytetu Rzeszowskiego,*
- *Wizualna metoda oceny statyki drzew (VTA). Co ma wpływ na statykę drzewa i jak rozpoznać zagrożenie. Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa Warszawa,*
- *Symptomy świadczące o wewnętrznym rozkładzie pnia drzewa, metody badania, a statyka drzew. dr Davide Baridon, dr inż. Marzena Suchocka, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa,*
- *System informacji prawnej LEX.*

³⁷ przypis kontrolera – o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew.

(dowód: akta kontroli str. 111-263, 454-462, 559-560)

5. W sprawach zezwoleń na usunięcie drzew, objętych badaniem, nie przesuwano terminu załatwienia sprawy.

W czterech sprawach na siedem, w których przeprowadzono oględziny, oceny stanu drzew dokonano w okresie jesienno-zimowym: 8 listopada 2011 r. (sprawa nr ROŚ-ŚR.6131.273.2011), 14 grudnia 2011 r. (sprawa nr ROŚ-ŚR.6131.265.2011), 16 stycznia 2013 r. (sprawa nr ROŚ-ŚR.6131.15.2013) i 7 lutego 2014 r. (sprawa nr ROŚ-ŚR.6131.20.3.2014).

W sprawie przeprowadzenia ww. oględzin w czasie, gdy nie było możliwe dokonanie oceny stanu drzew inspektor Wydziału RiOŚ wyjaśnił, że: *Przepisy prawa nie regulują terminu przeprowadzenia oględzin wnioskowanych do usunięcia drzew. Posiadane umiejętności, wiedza fachowa i doświadczenie pozwalają na prawidłowe ustalenie stanu zachowania drzew w okresie jesienno-zimowym.*

W protokole oględzin z 16 stycznia 2013 r. (sprawa nr ROŚ-ŚR.6131.15.2013), podano, że *Drzewostan składa się z drzew obumarłych, zamierających.* Natomiast we wniosku o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew³⁸ podano, że część drzew wnioskowanych do usunięcia (nie określono ile lub których to dotyczyło) *jest w złym stanie technicznym, w stanie obumierającym, o wadliwej budowie.*

Inspektor Wydziału RiOŚ wyjaśnił, że: *Oględziny w terenie opisują zastany podczas wizji terenowej stan faktyczny drzew na nieruchomości. Jeżeli w protokole z dnia 16.01.2013 r. (...) znajdują się zapisy o drzewach obumarłych lub zamierających to faktycznie tak było, niezależnie od zapisów zawartych we wniosku z dnia 08.01.2013 r.*

(dowód: akta kontroli str. 82, 170, 212, 221, 251, 454-456, 462, 554, 1097-1098)

6. Oplatę za usunięcie drzew naliczono w trzech zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów objętych badaniem, na łączną kwotę 82 383,91 zł. Opłaty w decyzji nr ROŚ-ŚR.6131.273.2011 z 22 listopada 2011 r. w kwocie 27 855,42 zł, za usunięcie dwóch dębów szypułkowych oraz w decyzji ROŚ-ŚR.6131.20.03.2014 z 4 marca 2014 r. w kwocie 21 453,60 zł, za usunięcie 12 klonów pospolitych, 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 drzew³⁹ oraz odpowiednio obwieszczeniem Ministra Środowiska z dnia 15 października 2010 r. w sprawie stawek za usunięcie drzew i krzewów oraz stawek kar za zniszczenie zieleni na rok 2011⁴⁰ i obwieszczeniem Ministra Środowiska z dnia 24 października 2013 r. w sprawie stawek za usunięcie drzew i krzewów oraz stawek kar za zniszczenie zieleni na rok 2014⁴¹.

(dowód: akta kontroli str. 65-66, 241-244)

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 ustawy o ochronie przyrody, tj., że:

- prace ziemne oraz inne prace związane z wykorzystaniem sprzętu mechanicznego lub urządzeń technicznych, prowadzone w obrębie bryły korzeniowej drzew lub krzewów na terenach zieleni lub zadrzewieniach powinny być wykonywane w sposób najmniej szkodzący drzewom lub krzewom (art. 82 ust. 1),

³⁸ złożonym w Urzędzie 8 stycznia 2013 r. przez Starostwo Powiatowe w Nysie.

³⁹ Dz. U. Nr 228, poz. 2306 ze zm., dalej rozporządzenie w sprawie stawek opłat

⁴⁰ M.P. Nr 76, poz. 954.

⁴¹ M.P. Nr 2013, poz. 835.

- zabiegi w obrębie korony drzewa na terenach zieleni lub zadrzewieniach mogą obejmować wyłącznie: usuwanie gałęzi obumarłych, nadłamanych lub wchodzących w kolizję z obiektami budowlanymi lub urządzeniami technicznymi, kształtowanie korony drzewa, którego wiek nie przekracza 10 lat, utrzymywanie formowanego kształtu korony drzewa (art. 82 ust. 1a)⁴²,
- za zniszczenie terenów zieleni albo drzew lub krzewów spowodowane niewłaściwym wykonywaniem robót ziemnych lub wykorzystaniem sprzętu mechanicznego albo urządzeń technicznych oraz zastosowaniem środków chemicznych w sposób szkodliwy dla roślinności, za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia, za zniszczenie drzew, krzewów lub terenów zieleni spowodowane niewłaściwym wykonaniem zabiegów pielęgnacyjnych wymierza się administracyjną karę pieniężną w wysokości trzykrotnej opłaty za usunięcie drzew lub krzewów ustalonej na podstawie stawek, o których mowa w art. 85 ust. 4-6 (art. 88 ust. 1 oraz art. 89 ust. 1).

Inspektor w Wydziale RiOŚ, prowadzący sprawy wydawania zezwoleń na usunięcie drzew wyjaśnił, że ww. pouczenia nie dotyczą przedmiotu postępowania administracyjnego określonego w art. 83 ustawy o ochronie przyrody, gdyż *nie są związane ze sprawą uzyskania zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów, ale z zakresem prac związanych z pielęgnacją drzew, pracami ziemnymi oraz zniszczeń terenów zieleni, drzew i krzewów, tj. tematyką nieobjętą właściwością Burmistrza w zakresie wydawania zezwoleń. Z uwagi na powyższe wymienione pouczenia, jako niezwiązane z przedmiotem postępowania administracyjnego, dotyczącego usunięcia drzew, nie znalazły się w wydanych decyzjach.*

(dowód: akta kontroli str. 26-27, 111-112, 65-66, 160-162, 188-189, 209, 227-228, 241-243, 561-563)

Uwagi dotyczące badanej działalności

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. Z uwagi na wskazywaną we wnioskach o wydanie zezwolenia kolizję z planowaną inwestycją, jako przyczynę usunięcia drzew oraz wynikającymi z art. 88 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody przesłankami wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej, m. in. za zniszczenie terenów zieleni albo drzew lub krzewów spowodowane niewłaściwym wykonywaniem robót ziemnych lub wykorzystaniem sprzętu mechanicznego albo urządzeń technicznych oraz zastosowaniem środków chemicznych w sposób szkodliwy dla roślinności, zdaniem NIK pouczenie strony o obowiązkach w zakresie ochrony drzew i konsekwencjach ich nieprzestrzegania stanowiłoby element dobrej praktyki w i działań edukacyjnych w zakresie ochrony przyrody, do których prowadzenia zobowiązuje art. 4 ustawy o ochronie przyrody.

Opis stanu faktycznego

8. Dokumentacja spraw dotyczących postępowania o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów objęta badaniem nie zawierała dowodów, że komórki organizacyjne Urzędu zajmujące się planowaniem przestrzennym (Wydział AiU) oraz ochroną środowiska (Wydział RiOŚ) współpracowały ze sobą przy wydawaniu decyzji w celu zachowania jak największej liczby drzew.

Naczelnik Wydziału AiU wyjaśnił, że wydziały AiU i RiOŚ *nie ustaliły formalnych zasad współpracy przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i zezwoleń na usunięcie drzew, gdyż w myśl obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa nie zachodzi taka konieczność. Regulacja stanowiąca o współpracy w kwestii zadań wspólnych wydziałów (do której należy m.in. współpraca z innymi wydziałami w zakresie załatwiania spraw dotyczących kilku wydziałów) zawarta jest*

⁴² Obowiązuje od 20 lipca 2010 r.

w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴³, prowadzone na ich podstawie postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy w żaden sposób nie rozstrzygają w zakresie dotyczącym usuwania drzew. Kwestie te reguluje ustawa o ochronie przyrody. Współpraca pomiędzy wydziałami AiU i RiOŚ na etapie postępowań w sprawach wydania decyzji o warunkach zabudowy ma miejsce w przypadkach, w których zachodzi konieczność rozstrzygnięcia czy planowane do realizacji inwestycje należą do przedsięwzięć, o których mowa w art. 59 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁴⁴ i znajdują się w katalogu zawartym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko⁴⁵. W myśl przepisów ww. ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed uzyskaniem decyzji o warunkach zabudowy. Przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy wydziały AiU i RiOŚ współpracują w przedstawionych wyżej sytuacjach, przy czym odbywa się to w formie pisemnej, bądź na zasadzie ustnych ustaleń. Na etapie wydawania zezwoleń na usunięcie drzew, współpraca ww. wydziałów polega na udzielaniu przez Wydział AiU informacji pisemnych i ustnych w zakresie przeznaczenia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego nieruchomości, w odniesieniu, do której złożono wnioski o zezwolenie na usunięcie drzewa. Z uwagi na ilość postępowań w zakresie zezwolenia na usunięcie drzew i tym samym ustaleń w ramach tej współpracy, trudno określić, których spraw ona dotyczyła.

Naczelnik Wydziału RiOŚ w sprawie zasad współpracy Wydziału RiOŚ oraz Wydziału AiU przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i zezwoleń na usunięcie drzew, w celu zachowania jak największej liczby drzew złożył wyjaśnienie podobnej treści jak wyjaśnienie naczelnika Wydziału AiU, a ponadto poddał, że: *Problematyka wycinki drzew Wydziału RiOŚ pojawia się w przypadku wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz w przypadku złożenia bezpośredniego wniosku o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew. W przypadku wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach problematyka wycinki drzew jest jednym z elementów prowadzonego postępowania przy analizowaniu wpływu inwestycji na stan środowiska. Jeżeli dla miejsca lokalizacji inwestycji brak jest planu zagospodarowania przestrzennego, to decyzja środowiskowa, jako załącznik do wniosku o ustalenie warunków zabudowy, wiąże organ wydający takie warunki (Wydział AiU) w zakresie wpływu inwestycji na środowisko, a więc i w kwestii ochrony drzewostanu.*

(dowód: akta kontroli str. 59-263, 465, 466)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. We wniosku złożonym 14 czerwca 2010 r. (sprawa nr ROŚ.ŚR.6131/147/10), wystąpiono o wydanie zezwolenia na usunięcie siedmiu drzew. W wyniku oględzin przeprowadzonych 22 lipca 2010 r., inspektor Wydziału RiOŚ stwierdził brak na nieruchomości dwóch⁴⁶ spośród wskazanych we wniosku drzew. W protokole oględzin, aktach sprawy oraz w decyzji zezwalającej na usunięcie drzew⁴⁷ nie

⁴³ Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.

⁴⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.

⁴⁵ Dz. U. Nr 213, poz. 1397 ze zm.

⁴⁶ Czeremcha amerykańska o obwodzie pnia 30 cm i wierzba mandzurskiej o obwodzie pnia 11 cm

⁴⁷ Decyzja nr ROŚ.ŚR.7635/147/10 z 10 sierpnia 2010 r.

odniesiono się do przyczyn ich braku, w aktach sprawy nie udokumentowano także podjęcia działań w celu ustalenia, czy drzewa te zostały usunięte bez wymaganego zezwolenia.

Inspektor Wydziału RiOŚ, prowadzący sprawy wydawania zezwoleń na usunięcie drzew wyjaśnił, że: *Nie widziałem potrzeby wyjaśnienia przyczyn braku ww. drzew w terenie. Uznałem, że dokumentacja, tj. mapa (załącznik do wniosku), na której ujęto te drzewa została źle sporządzona. Nie widziałem oznak nielegalnej wycinki tych drzew. Z uwagi, że wierzba mandżurska miała przez wnioskodawcę wykazany obwód 11 cm, to sugeruje jej wiek poniżej 10 lat, a w związku z art. 83 ust. 6 pkt 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody na jej usunięcie nie wymagane było uzyskania zezwolenia.*

Zgodnie z art. 83 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody, usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości może nastąpić po uzyskaniu zezwolenia wydanego przez burmistrza miasta, na wniosek posiadacza nieruchomości - za zgodą właściciela tej nieruchomości. Ponadto, zgodnie z art. 7 Kpa, organy administracji publicznej, w toku postępowania, stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.

(dowód: akta kontroli str. 34, 37, 558)

2. W jednej na osiem spraw wydawania zezwoleń na usunięcie drzew objętych badaniem (12,5 %) przed wydaniem zezwolenia nie przeprowadzono oględzin w zakresie występowania w obrębie zadrzewień gatunków chronionych, co stanowiło naruszenie art. 83 ust. 2c ustawy o ochronie przyrody.

Wnioskiem o uzgodnienie zieleni (sprawa nr ROŚ-ŚR.6131.42.2011), złożonym w Urzędzie 23 lutego 2011 r. strona wystąpiła o wydanie pozwolenia na przesadzenie oraz wycięcie zieleni kolidującej z projektowaną inwestycją na terenie działek nr 66/8 oraz 67/12, k.m. 56, przy ul. Zwycięstwa w Nysie (w tym 20 drzew). Decyzją z 3 marca 2011 r. Burmistrz zezwolił na usunięcie 19 szt. drzew, poprzez ich przesadzenie oraz na wycinkę 1 szt. drzewa, mimo iż w przeprowadzonym postępowaniu nie dokonano ustaleń, co do występowania w obrębie zadrzewień gatunków chronionych. Okoliczność ta została także pominięta w uzasadnieniu wydanej w sprawie decyzji.

Inspektor Wydziału RiOŚ, do którego zadań, zgodnie z zakresami czynności i obowiązków, aktualnymi w okresie objętym kontrolą należało m.in: *wydawanie zezwoleń na usuwanie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości* wyjaśnił, że: *Dokumenty w ww. sprawie zostały zarchiwizowane i przygotowane do przekazania do archiwum zakładowego. W związku z powyższym nie potrafię obecnie wskazać przyczyn braku protokołu oględzin w związku z ww. wnioskiem w dokumentacji sprawy. Obecnie nie pamiętam okoliczności związanych z prowadzeniem tej sprawy, jednak opracowanie decyzji w sprawie wydania zezwolenia na usunięcie drzewa zawsze poprzedzane jest oględzinami terenu, na którym znajdują się wnioskowane do usunięcia drzewa. Z oględzin sporządzany jest protokół.*

W dokumentacji sprawy brak było dowodu na przeprowadzenie oględzin terenu, z którego usunięte miały być drzewa ujęte w ww. wniosku, w szczególności zawiadomienia strony o miejscu i terminie przeprowadzenia oględzin, wymaganego art. 79 § Kpa.

(dowód: akta kontroli str. 6-18, 110-159)

3. W dwóch protokołach oględzin, na siedem przeprowadzonych w sprawach objętych badaniem, nie odniesiono się do gatunków chronionych w obrębie zadrzewień wnioskowanych do usunięcia. Dotyczyło to oględzin przeprowadzonych 8 listopada 2011 r., w celu rozpatrzenia wniosku złożonego w Urzędzie

i 17 października 2011 r. (sprawa nr ROŚ-ŚR.6131.273.2011) 14 grudnia 2011 r. w celu rozpatrzenia wniosku złożonego w Urzędzie 7 listopada 2011 r. (sprawa nr ROŚ-ŚR.6131.265.2011).

Inspektor Wydziału RiOŚ, do którego zadań, zgodnie z zakresami czynności i obowiązków, obowiązującymi w okresie objętym kontrolą należało m.in: *wydawanie zezwoleń na usuwanie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości* wyjaśnił, że ww. protokoły oględzin nie zawierały adnotacji o gatunkach chronionych, bowiem takich gatunków nie zaobserwowano w terenie, a dlatego tego ustalenia nie wpisał do tych protokołów, nie pamięta.

(dowód: akta kontroli str. 7-18, 65-187, 454-462)

4. W dwóch wnioskach o wydanie zezwolenia na wycięcie drzew złożonych w Urzędzie 14 czerwca 2010 r. i 23 lutego 2011 r. nie określono terminu zamierzonego wycięcia drzew, wymaganego art. 83 ust. 4 pkt 6 ustawy o ochronie przyrody. Wnioskodawcy nie zostali wezwani do uzupełnienia wniosków w zakresie ww. terminu, stosownie do art. 64 § 2 Kpa.

Inspektor Wydziału RiOŚ wyjaśnił, że uznał, iż brak terminu wycinki drzew w ww. wnioskach nie jest znaczącą wadą wniosku, która uniemożliwiłaby załatwienie sprawy. Wezwanie o uzupełnienie dokumentów w tak niewielkiej sprawie nie zostało sporządzone z uwagi na możliwość uzupełnienia danych w trakcie oględzin oraz nastawieniem prospołecznym Urzędu do petentów.

(dowód: akta kontroli str. 26-58, 454-462)

1.3 Weryfikacja i egzekwowanie obowiązków ustalonych w zezwoleniach na usunięcie drzew

Opis stanu faktycznego

1. W objętych kontrolą ośmiu zezwoleniach na usunięcie drzew z nieruchomości, zezwolono na wycięcie łącznie 149 drzew oraz odmówiono wydania zezwolenia na usunięcie jednego drzewa. W dwóch decyzjach⁴⁸ nakazano przesadzenie łącznie 31 drzew, a w sześciu decyzjach⁴⁹, w których zezwolono na usunięcie łącznie 124 drzew, nałożono obowiązek posadzenia nowych drzew, w łącznej liczbie 115. W sześciu zezwoleniach⁵³ liczba drzew do przesadzenia i posadzenia nowych była równa lub większa od liczby drzew, które zezwolono wyciąć. W jednej decyzji⁵⁰ odmówiono zezwolenia na wycięcie jednego drzewa.

W decyzji nr ROŚ-ŚR.6131.42.2011 z 3 marca 2011 r. zezwolono na usunięcie 19 szt. drzew poprzez ich przesadzenie oraz jednego wielopiennego drzewa z gatunku wierzba iwa, bez ustalenia obowiązku posadzenia nowego drzewa. W uzasadnieniu decyzji podano, że *drzewo to posiada zachwianą statykę oraz uszkodzenia w części odziomkowej i nie rokuje dalszego prawidłowego wzrostu*. Inspektor Wydziału RiOŚ wyjaśnił, że nie widział *potrzeby nakazania posadzenia nowego drzewa w zamian za usunięcie ww. wierzby, gdyż stan zadrzewień na nieruchomości nie uległ praktycznie zmianie, bo 19 drzew nieznacznie zmieniło położenie*.

W zezwoleniu na usunięcie 5 drzew i 10 m² jałowca nr ROŚ-ŚR.7635/147/10 z 10 sierpnia 2010 r. nałożono obowiązek nasadzeń zastępczych w postaci kolumnowych odmian krzewów w ilości 10 szt. o wysokości początkowej minimum 150 cm, jako wysoką zielenią izolacyjną.

⁴⁸ Nr ROŚ-ŚR.6131.42.2011 z 3 marca 2011 r. i nr ROŚ-ŚR.6131.20.3.2014.

⁴⁹ Nr ROŚ-ŚR.6131.273.2011 z 22 listopada 2011 r., nr ROŚ-ŚR.6131.265.2011 z 17 lutego 2012 r., nr ROŚ-ŚR.6131.168.2012 z 25 czerwca 2012 r., nr ROŚ-ŚR.6131.13.2013 z 28 stycznia 2013 r., nr ROŚ-ŚR.6131.204.2013 z 8 sierpnia 2013 r. i nr ROŚ-ŚR.6131.20.3.2014 z 4 marca 2014 r.

⁵⁰ nr ROŚ-ŚR.6131.168.2012 z 25 czerwca 2012 r.

W pięciu na sześć zezwoleń na usunięcie drzew, w których nałożono obowiązek posadzenia nowych drzew, określono gatunek i rodzaj oraz obwód pnia tych drzew. W zezwoleniu nr ROŚ-ŚR.6131.168.2012 z 25 czerwca 2012 r. nowe drzewa do posadzenia określono, jako *drzewa z gatunku liściastych lub iglastych*, bez wskazania obwodu pnia. Inspektor w Wydziale RiOŚ, prowadzący sprawy wydawania zezwoleń na usunięcie drzew wyjaśnił, że ww. decyzji nie określono gatunku, rodzaju i obwodu pni nowych drzew do posadzenia, gdyż ustawa o ochronie przyrody nie wskazuje takiego obowiązku, a ponadto ustawa ta nie nakłada obowiązku wykonania nasadzeń zastępczych, gdy usunięcie drzew zwolnione jest z opłaty.

W przypadku wszystkich sześciu zezwoleń na usunięcie drzew, w których nałożono obowiązek posadzenia nowych drzew oraz w ww. zezwoleniu nr ROŚ-ŚR.7635/147/10 z 10 sierpnia 2010 r., w którym nałożono obowiązek nasadzeń zastępczych w postaci krzewów, wskazano miejsce posadzenia nowych drzew i krzewów, tj. teren zamierzonej inwestycji, a w przypadku zezwolenia nr ROŚ-ŚR.6131.15.2013 z 28 stycznia 2013 r., wydanego dla Powiatu Nyskiego, również na terenie innej działki należącej do Powiatu⁵¹, bez określenia liczby drzew do posadzenia na poszczególnych działkach.

Opłatę za usunięcie drzew ustalono w trzech z ośmiu objętych badaniem zezwoleniach⁵², z tym, że w zezwoleniu nr ROŚ-ŚR.6131.273 z 22 listopada 2011 r. naliczono opłatę za usunięcie dwóch drzew, a za usunięcie 11 innych drzew tej opłaty nie naliczono, wskazując, jako podstawę art. 86 ust. 1 pkt 7 (4 drzewa) i pkt 9 (7 drzew) ustawy *ochronie przyrody*.

Łączna wysokość naliczonych opłat wyniosła 82 383,91 zł, a termin uiszczenia tych opłat – zgodnie z art. 84 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody – został odroczony na okres trzech lat od dnia wydania zezwolenia, w związku z zobowiązaniem strony do dokonania nowych nasadzeń za usunięte drzewa.

Ponadto, w dwóch⁵³ zezwoleniach powołano wskazaną w art. 86 ust. 1 pkt 7 ustawy o ochronie przyrody okoliczność posadzenia (wyrośnięcia) drzew na nieruchomości po zakwalifikowaniu jej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele budowlane, jako podstawę nienaliczania opłaty za ich usunięcie.

W informacji Wydziału AiU z 28 sierpnia 2010 r., na zapytanie Wydziału RiOŚ dotyczące przeznaczenia w mpzp działki nr 3/171 w latach 1970 i 1990, podano, że Wydział AiU nie posiada żadnej informacji dot. przeznaczenia ww. działki w latach 1970. Natomiast, zgodnie z nieobowiązującym mpzp Miasta Nysa, zatwierdzonym uchwałą Rady Narodowej Miasta i Gminy w Nysie nr IX/43/85 z dnia 26 czerwca 1985 r.⁵⁴, ww. działka znajdowała się częściowo na obszarze oznaczonym symbolem H15ZP, o przeznaczeniu – projektowana zieleń izolacyjna, a częściowo na obszarze oznaczonym symbolem 45Zt-1/2, o przeznaczeniu – teren projektowanej ulicy zbiorczej tranzytowej. W zezwoleniu nr ROŚ.ŚR.7635/147/10 z 10 sierpnia 2010 r. nie wskazano, na której części działki rosły drzewa do usunięcia, objęte tym zezwoleniem.

Inspektor Wydziału RiOŚ wyjaśnił, że *w obecnej chwili nie jestem w stanie wskazać, na jakim oznaczeniu (symbolu) mpzp z 1985 r. rosły drzewa objęte ww. zezwoleniem, jednak w toku postępowania ustalono, na podstawie archiwalnych map zagospodarowania terenu w Wydziale AiU, iż drzewa rosły na części działki przeznaczonej pod budownictwo i dlatego na podstawie art. 86 ust. 1 pkt 7 ustawy o ochronie przyrody nie pobrano opłaty za ich usunięcie. W innym*

⁵¹ nr 64/1 karta mapy 38.

⁵² nr ROŚ-ŚR.6131.273.2011 z 22 listopada 2011 r. w kwocie 27 855,42 zł, nr ROŚ-ŚR.6131.20.03.2014 z 4 marca 2014 r. w kwocie 21 453,60 zł oraz nr ROŚ-ŚR.6131.20.03.2012 z 17 lutego 2012 r. w kwocie 33 074,89 zł

⁵³ Nr ROŚ.ŚR.7635/147/10 z 10 sierpnia 2010 r. i Nr ROŚ-ŚR.6131.168.2012 z 25 czerwca 2012 r.

⁵⁴ Ogłoszonego w Dz. Urz. Woj. Opolskiego nr 10, poz. 180 z dnia 20 września 1985 r.

przypadku badane by były inne okoliczności. Ponadto inspektor wyjaśnił, że: Na podstawie analizy wiekowej drzew znajdujących się na nieruchomości oraz analizy planów zagospodarowania ustalił, że drzewa do wskazane do usunięcia w zezwoleniach nr ROŚ.ŚR.7635/147/10 i nr ROŚ.ŚR.6131.168.2012 wyrosły lub zostały posadzone po zakwalifikowaniu nieruchomości na cele budowlane. W aktach sprawy nie było ww. analizy lub jej wyników.

W każdym z ośmiu zezwoleń określono termin usunięcia drzew, ustalając datę graniczną dokonania wycinki drzew.

W sześciu na siedem zezwoleń, w których nałożono obowiązek posadzenia nowych lub przesadzenia rosnących na nieruchomości drzew, zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 84 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, określono termin ich posadzenia i przesadzenia..

Na sześć zezwoleń na usunięcie drzew, nakładających obowiązek posadzenia nowych drzew, wymóg poinformowania organu o dokonaniu tych nasadzeń, zamieszczono w dwóch decyzjach⁵⁵.

Inspektor Wydziału RiOŚ wyjaśnił, że ustawa o ochronie przyrody *nie nakłada obowiązku zgłoszenia wykonania obowiązku posadzenia lub przesadzenia drzew.*

(dowód: akta kontroli str. 26-263, 467-468, 469, 544-547)

Uwagi dotyczące badanej działalności

W ocenie NIK zgłoszenie wykonania obowiązku posadzenia lub przesadzenia drzew stanowi element monitorowania wykonania tego obowiązku oraz ma istotne znaczenie dla dokonywania ustaleń w postępowaniu w sprawie odroczenia i umorzenia opłaty za usunięcie drzew.

Z kolei w przypadkach, gdy usunięcie drzew zwolnione jest z opłaty i jednocześnie na stronę nałożono obowiązek posadzenia nowych drzew, a strona go nie wykonała, wyegzekwowanie tego obowiązku powinno nastąpić na podstawie przepisów działu III ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁵⁶.

Opis stanu faktycznego

2. Monitorowaniem realizacji obowiązków nałożonych w zezwoleniach na usunięcie drzew objęto wpływ trzyletniego okresu od momentu nasadzenia nowych drzew, określonych w ww. zezwoleniach. Czynności te obejmowały utworzenie plików, oznaczonych kolejnymi latami, w których odnotowywano numer zezwolenia oraz datę upływu trzyletniego terminu od terminu posadzenia nowych drzew, określonego w zezwoleniu. Obowiązki w tym zakresie powierzono pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku inspektora, prowadzącego sprawy dotyczące wydawania zezwoleń na usunięcie drzew.

(dowód: akta kontroli str. 26-263, 470-475)

Badaniem realizacji obowiązków ustalonych w zezwoleniach na usunięcie drzew, oprócz ośmiu ww. decyzji wydanych dla inwestorów obiektów wielkopowierzchniowych objęto dodatkowo sześć zezwoleń na usunięcie drzew, w których zobowiązano stronę do nasadzenia nowych drzew, wydanych w latach 2008-2010.

Obowiązek poinformowania organu o posadzeniu nowych drzew zamieszczono we wszystkich sześciu zezwoleniach objętych badaniem uzupełniającym oraz w dwóch na siedem zezwoleń dotyczących inwestycji wielkopowierzchniowych (28,6 %), na podstawie, których inwestor został zobowiązany do przesadzenia lub posadzenia nowych drzew.

Wykonanie obowiązku posadzenia nowych drzew zgłosił jeden inwestor inwestycji wielkoprzemysłowych, w przypadku, którego, w wydanym zezwoleniu nie nałożono

⁵⁵ Nr ROŚ.ŚR.6131.273.2011 z 22 listopada 2011 r. i nr ROŚ.ŚR.6131.265.2011 z 17 lutego 2012 r.

⁵⁶ Dz. U. z 2012 r. poz. 1015 ze zm.

takiego obowiązku. Dla zezwoleń objętych badaniem uzupełniającym zgłoszenia ww. obowiązku dokonano w trzech przypadkach (50 %).

Oględziny nasadzeń nowych drzew przeprowadzono w pięciu przypadkach (41,7 %) zezwoleń, w których nałożono ten obowiązek. W przypadku trzech postępowań, oględzin dokonano w okresie wiosenno-letnim, a w przypadku dwóch 27 listopada 2009 r.⁵⁷ (przy terminie wykonania nasadzeń – do 30 kwietnia 2010 r. oraz zgłoszeniu przez stronę faktu wykonania nasadzeń w dniu 3 grudnia 2009 r.) i 2 stycznia 2012 r.⁵⁸ Oględziny z 2 stycznia 2012 r. przeprowadzone zostały bez zgłoszenia organowi wykonania obowiązku posadzenia nowych drzew oraz bez udziału strony.

Inspektor Wydziału RiOŚ, prowadzący sprawę wydawania zezwoleń na usunięcie drzew w sprawie oględzin przeprowadzonych w zimie wyjaśnił, że: *Okres zimowy nie przeszkadza w ustaleniu czy drzewo żyje czy uschło. Oceny dokonałem w oparciu o moją wiedzę i doświadczenie. Stwierdziłem, że korony drzew żyją, a więc żyją całe drzewa. Drzewa żywe w okresie zimowym posiadają charakterystyczny pokrój korony, a w przypadku młodych drzew łatwo ocenić stan pędów, tj. czy są żywe czy obumarłe. Ustawa o ochronie przyrody nie nakłada na stronę obowiązku zgłoszenia nasadzeń. Ponieważ miejsce lokalizacji nasadzonych drzew jest dostępne, oględziny przeprowadziłem bez udziału strony. W sprawie oględzin przeprowadzonych 27 listopada 2009 r. inspektor wyjaśnił, że strona wykonała nasadzenia szybciej i należało je odebrać, biorąc pod uwagę, iż żywotność drzew musi być sprawdzona przez organ wydający zezwolenie, po upływie 3 lat od posadzenia tych drzew (zgodnie z art. 85 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody).*

Trzyletni termin zachowania żywotności posadzonych drzew od wydania zezwolenia na usunięcie drzew, na dzień kontroli NIK, tj. 12 czerwca 2014 r., minął dla sześciu zezwoleń objętych badaniem. We wszystkich przypadkach przeprowadzone zostały przez inspektora Wydziału RiOŚ, oględziny żywotności nasadzeń nowych drzew, w wyniku, których ustalono, że 50 drzew zachowało żywotność, obumarło z przyczyn niezależnych od właściciela nieruchomości 11 drzew oraz stwierdzono brak jednego drzewa (zezwolenie nr ROŚ.ŚR.7637/1/10 z 22 kwietnia 2010 r.) Przyczyn braku ww. drzewa nie ustalono w postępowaniu o umorzenie opłaty za usunięcie drzew.

Inspektor Wydziału RiOŚ, przeprowadzający oględziny wyjaśnił, że na podstawie ustaleń w trakcie oględzin uznał, że nie ma dowodów świadczących o celowym działaniu strony w celu usunięcia ww. drzewa. *Informacje strony udzielone w trakcie oględzin uznałem za wiarygodne, przyjąłem, że nie było w interesie strony usunięcie drzewa, gdy 14 pozostałych rosło nadal.* Ponadto wyjaśnił, że uznał, iż brak tego drzewa spowodowany został działaniem osób trzecich i była to przyczyna niezależna od właściciela nieruchomości.

W protokole z oględzin przeprowadzonych przez inspektora Wydziału RiOŚ 13 sierpnia 2013 r., odnośnie braku drzewa, zapisano: *Brak 1 sz. drzewa. Strona oświadczyła, że od roku nie jest już właścicielem nieruchomości. Drzewa były doglądane i pielęgnowane przez specjalną firmę.*

W wyniku oględzin przeprowadzonych w trakcie kontroli NIK stwierdzono, co następuje:

- 1) na terenie nieruchomości położonej przy ul. Dubois w Nysie, na której zgodnie z zezwoleniem nr ROŚ-ŚR.6131.273.2011 z dnia 22 listopada 2011 r., inwestor zobowiązany był posadzić 15 drzew w terminie do 15 listopada 2012 r., nie były prowadzone prace budowlane, a teren był niedostępny, z uwagi na ogrodzenie

⁵⁷ Zezwolenie nr ROŚ.ŚR.7637/1/09 z 16 października 2009 r.

⁵⁸ Zezwolenie nr ROŚ.ŚR.7637/3/08 z 14 listopada 2008 r.

i zamkniętą bramę. Nie było możliwe ustalenie, czy nasadzenia drzew wymagane ww. zezwoleniem zostały wykonane.

- 2) na 21 drzew do przesadzenia oraz 167 drzew do posadzenia ujętych w pozostałych zezwoleniach przesadzone zostały wszystkie drzewa, z tego jedno drzewo było złamane na wysokości 15 cm nad powierzchnią ziemi⁵⁹, 23 przesadzone drzewa miały uszkodzoną korę oraz rosły 83 nasadzone drzewa (49,4 %).
- 3) Brak drzew, których obowiązek posadzenia wynikał z zezwoleń objętych kontrolą:
 - a) na terenie działki nr 11/9 przy ul. Piłsudzkiego – nie zostało posadzone żadne z 63 drzew nakazanych w zezwoleniu nr ROŚ-ŚR.6131.168.2012 z 26 czerwca 2012 r. – w zezwoleniu nie określono terminu posadzenia nowych drzew,
 - b) na terenie działki nr 66/6 położonej przy ul. Zwycięstwa w Nysie – nie posadzono dwóch drzew – termin nasadzenia tych drzew, zgodnie z zezwoleniem nr ROŚ-ŚR.6131.20.3.2014 z 4 marca 2014 r., upływał 31 października 2014 r.,
 - c) na terenie działki nr 69/44 położona przy ul. Grodkowskiej w Nysie – na dziewięć nakazanych do nasadzenia w zezwoleniu nr ROŚ.ŚR.7637/1/08 z 7 lutego 2008 r., rosły trzy,
 - d) na terenie działki nr 11/5 położona przy ul. Orkana w Nysie – na 11 drzew nakazanych do nasadzenia w zezwoleniu nr RO.ŚR.7637/2/10 z 13 maja 2010 r., rosło siedem,
 - e) na terenie działki nr 1/63 położona przy ul. Otmuchowskiej w Nysie – na 14 drzew nakazanych do nasadzenia w zezwoleniu nr ROŚ.ŚR.7637/1/10 z 22 kwietnia 2010 r., rosło 13.

Ponadto, w trakcie oględzin stwierdzono, że na działce nr 64/1, co do której na podstawie zezwolenia nr ROŚ-ŚR.6131.15.2013 z 28 stycznia 2013 r. nałożono obowiązek posadzenia 25 drzew, trzy drzewa były obumarłe, jedno uszkodzone w wyniku wyłamania czterech gałęzi przy pniu, a liście na sześciu drzewach były częściowo uschnięte (przesuszone). W odniesieniu do działki nr 20/3, co do której wydano zezwolenie nr ROŚ-ŚR.6131.265.2011 z 17 lutego 2012 r., nakładające obowiązek posadzenia dwóch nowych drzew, jedno drzewo miało ułamane gałęzie przy samym pniu, a drugie złamany wierzchołek i cztery gałęzie rosnące w koronie oraz ubytek kory o wymiarach 10x2 cm.

We wszystkich sześciu sprawach, w których minął trzyletni termin nasadzenia drzew, określony w zezwoleniu na usunięcie drzew i krzewów, umorzono opłatę za usunięcie drzew w pełnej kwocie - łącznie 82 383,91 zł.

W protokołach oględzin przeprowadzonych w sprawach zezwoleń na usunięcie drzew, objętych badaniem, nie odnoszono się do drzew, które nie podlegały usunięciu. Inspektor Wydziału RiOŚ wyjaśnił, że nie odnosił się do ww. drzew gdyż przepisy prawa nie nakładają takiego obowiązku.

W ww. protokołach oględzin nie było zapisów dotyczących zniszczenia drzew spowodowanego niewłaściwym wykonywaniem robót ziemnych lub wykorzystaniem sprzętu mechanicznego albo urządzeń technicznych oraz zastosowaniem środków chemicznych w sposób szkodliwy dla roślin, usunięcie drzew bez wymaganego zezwolenia, zniszczeni drzew spowodowane niewłaściwym wykonywaniem zabiegów pielęgnacyjnych oraz zniszczenie drzew lub usunięcie bez zezwolenia.

⁵⁹ Nieruchomość przy ul. Zwycięstwa – zezwolenie nr ROŚ-ŚR.6131.20.3.2014.

(dowód: akta kontroli str. 26-263, 476, 540-543, 550-553, 704-862, 1114)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W jednym (nr ROŚ-ŚR.6163.168.2012 z 25 czerwca 2012 r.), na siedem zezwoleń, w których nałożono obowiązek posadzenia nowych drzew⁶⁰, nie określono terminu ich posadzenia, wymaganego art. 84 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody. Inspektor Wydziału RiOŚ, prowadzący sprawy wydawania zezwoleń na usunięcie drzew wyjaśnił, że terminu nasadzenia nowych drzew w ww. decyzji nie określił przez nieuwagę, wynikającą z natłoku spraw oraz, że decyzja ta w najbliższym okresie zostanie zweryfikowana.

(dowód: akta kontroli str. 188-205, 467-468)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykorzystywanie instrumentów prawnych takich jak planowanie i zagospodarowanie przestrzenne i wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew, a także działania Burmistrza w zakresie weryfikowania i egzekwowania obowiązków wynikających z tych zezwoleń. Zastrzeżenia budzi jednak brak rzetelnego przeprowadzenia i udokumentowania niektórych postępowań w sprawie wydawania zezwoleń na usunięcie drzew.

2. Skuteczność wykorzystanych instrumentów prawnych

2.1 Planowanie przestrzenne

Opis stanu
faktycznego

1. Zmiany mpzp objętych badaniem, nie obejmowały zmiany przeznaczenia terenów zieleni na tereny budowlane lub inne dla działek wymienionych w pkt 1.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 863-866, 888-895, 913-968)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.2 Wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew

Opis stanu
faktycznego

1. W odniesieniu do zezwoleń na usunięcie drzew, które nie przewidywały naliczenia opłaty, dotyczących inwestycji wielkopowierzchniowych, realizowanych na podstawie pozwoleń na budowę, wydanych w latach 2010-2014 (do 31 maja), we wnioskach o wydanie zezwolenia wskazywano następujące przyczyny ich usunięcia:

- 1) kolizja posadowienia drzew z projektowaną inwestycją – zezwolenie nr: ROŚ.ŚR.7635/147/10 z 14 czerwca 2010 r. (podstawa nienaliczenia opłaty w decyzji - w art. 86 ust. 1 pkt 7 ustawy o ochronie przyrody), ROŚ-ŚR.6131.42.2011 z 23 lutego 2011 r. (podstawa nie naliczenia opłaty w decyzji - w art. 86 ust. 1 pkt 9 ustawy o ochronie przyrody) i ROŚ-ŚR.6131.168.2012 z 5 czerwca 2012 r. (podstawa nie naliczenia opłaty w decyzji - w art. 86 ust. 1 pkt 7 ustawy o ochronie przyrody),
- 2) kolizja posadowienia drzew z projektowaną inwestycją, zły stan techniczny drzew oraz niszczenie przez system korzeniowy drzew fundamentów ogrodzenia – zezwolenie ROŚ-ŚR.6131.15.2013 z 8 stycznia 2013 r. (podstawa

⁶⁰ W liczbie 63.

nienaliczenia opłaty w decyzji - w art. 86 ust. 1 pkt 4 i 9 ustawy o ochronie środowiska). W decyzji, jak i w protokole oględzin⁶¹, nie odniesiono się do przyczyn złego stanu technicznego drzew. Inspektor Wydziału RiOŚ wyjaśnił, że z uwagi na brak znamion zamierania drzew na skutek działań celowych, nie badano przyczyn ich zamierania, oceniając, że jest to proces naturalny.

- 3) zły stan techniczny i zdrowotny drzew, zagrożenie dla życia i zdrowia osób, a także zagrożenie bezpieczeństwa planowanego do budowy obiektu – zezwolenie nr ROŚ-ŚR.6131.204.2013 z 9 lipca 2013 r. (podstawa nienaliczenia opłaty w decyzji - w art. 86 ust. 1 pkt 4 i 8 ustawy o ochronie przyrody),

W uzasadnieniu zezwolenia nr ROŚ-ŚR.6131.15.2013 podano m.in., że *wśród wnioskowanych drzew do usunięcia znajdują się drzewa obumarłe lub obumierające, z posuszem grubym lub naruszoną statyką*. Taki sam zapis znajdował się w protokole oględzin przeprowadzonych 16 stycznia 2013 r. W protokole oględzin i zezwoleniu nie odniesiono się do przyczyn obumarcia i obumierania drzew. W sprawie dokonania oceny żywotności drzew w zimie, inspektor Wydziału RiOŚ wyjaśnił, że przepisy prawa nie regulują terminu przeprowadzenia oględzin wnioskowanych do usunięcia drzew, a posiadane przez niego umiejętności, wiedza fachowa i doświadczenia pozwalają na prawidłowe ustalenie stanu zachowania drzew w okresie jesienno-zimowym.

W sprawach zezwoleń, w których jako podstawę nienaliczenia opłaty wskazano zagrożenie bezpieczeństwa przez drzewa wnioskowane do usunięcia, nie zostały przedłożone ekspertyzy, jak również nie powołano biegłego w tym zakresie. Nie powołano także biegłego w sprawach zezwoleń, w których podstawą nienaliczenia opłaty za usunięcie drzew było ich obumarcie lub brak szans na przeżycie. Inspektor Wydziału RiOŚ wyjaśnił, że: *Posiadane umiejętności oraz moja wiedza fachowa jest wystarczająca do przeprowadzenia oględzin i rozpatrywania wniosków. W omawianych sprawach nie było potrzeby powołania biegłych.*

We wnioskach o wydanie zezwoleń na usunięcie drzew, objętych badaniem, nie było informacji wskazujących, iż usunięcie drzew było połączone z zamiarem zmiany przeznaczenia gruntu.

(dowód: akta kontroli str. 26-263, 454-462, 26-58, 111-240, 1090-1091)

2. Na osiem objętych badaniem zezwoleń na usunięcie drzew z nieruchomości, na których planowano inwestycje wielkopowierzchniowe, w jednym (nr ROŚ-ŚR.6131.168.2012 z 25 czerwca 2012 r.) odmówiono wydania takiej zgody na wycięcie jednego drzewa (dla innych 63 drzew wydano zgodę na wycięcie). Odmowę uzasadniono brakiem kolizji z *zabudową nieruchomości*.

Weryfikacji nałożonych w zezwoleniu obowiązków (nasadzenia 63 szt. drzew), wg stanu na dzień 13 czerwca 2014 r., Wydział RiOŚ nie przeprowadził. Inspektor Wydziału RiOŚ wyjaśnił, że przyczyną była nieuwaga, wynikająca z natłoku spraw.

Przeprowadzone w toku kontroli oględziny wykazały, że dąb, co, do którego Burmistrz odmówił wydania zezwolenia, został zachowany i nie utracił żywotności.

(dowód: akta kontroli str. 188-205, 467-468, 550-553)

Na 14 badanych zezwoleń, w dziewięciu (64,3 %) ustalono opłatę za usunięcie drzew, z obowiązkiem posadzenia nowych drzew. W zezwoleniach wydano zgodę na usunięcie łącznie 55 drzew (w tym w jednym zezwoleniu 12 drzew poprzez przesadzenie), z tego opłatę naliczono za 17 drzew (30,9 %) oraz zobowiązano właścicieli terenu do posadzenia łącznie 81 nowych drzew. W pozostałych pięciu

⁶¹ 1 sierpnia 2013 r.

zezwoleniach (35,7 %), za usunięcie łącznie 120 drzew (w tym w jednym zezwoleniu 19 drzew poprzez przesadzenie), zobowiązano właścicieli terenu do posadzenia łącznie 93 drzew i 10 szt. krzewów.

W pięciu zezwoleniach (35,7 %) liczba drzew do posadzenia lub przesadzenia (łącznie 115, w tym 12 do przesadzenia) była równa liczbie drzew do usunięcia. W siedmiu zezwoleniach (50 %) liczba drzew do posadzenia i przesadzenia (łącznie 76, w tym 12 do przesadzenia), był wyższa od liczby drzew do usunięcia (łącznie 34, w tym 12 poprzez przesadzenie). W jednym zezwoleniu (7,1 %) kompensata za usunięte drzewa (19 drzew do przesadzenia) była niższa od liczby drzew do wycięcia (20). Ponadto w jednym zezwoleniu (7,1 %) nałożono obowiązek zrekompensowania usunięcia 5 drzew i 118 m² krzewów, poprzez nasadzenie 10 kolumnowych odmian krzewów.

Ustalone
nieprawidłowości

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

W przypadku jednej spośród trzech decyzji, w których ustalono opłatę za usunięcie drzew z nieruchomości, na których realizowano inwestycje wielkopowierzchniowe, opłata ta została naliczona w wysokości niezgodnej ze stawkami określonymi w przepisach wydanych na podstawie art. 84 ust. 1 i 2 oraz art. 85 ust. 4 i 8 ustawy o ochronie przyrody, tj. rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 13 października 2004 r. w sprawie stawek opłat dla poszczególnych rodzajów i gatunków drzew⁶² oraz obwieszczenia Ministra Środowiska z dnia 13 października 2011 r. w sprawie stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów oraz stawek kar za zniszczenie zieleni na rok 2012.

Decyzją Burmistrza Nysy nr ROŚ-SR.6131.265.2011 z dnia 17 lutego 2012 r. zezwolono na usunięcie drzewa z gatunku jesion wyniosły o obwodzie pnia 108 cm oraz ustalono opłatę za jego usunięcie w kwocie 33 074,89 zł, podczas gdy według wyliczenia kontrolera opłata ta winna wynosić 33 834,32 zł⁶³ (tj. o 759,43 zł więcej od ustalonej w ww. decyzji).

Przyczyną naliczenia opłaty za usunięcie drzewa niższej o 759,43 zł od należnej, było przyjęcie do jej ustalenia stawki za 1 cm obwodu pnia drzewa mierzonego na wysokości 130 cm w wysokości 82,77 zł/za 1 cm, tj. ustalonej na rok 2011 (poz. 3 załącznika nr 2 do obwieszczenia Ministra Środowiska z dnia 15 października 2010 r. w sprawie stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów oraz stawek kar za zniszczenie zieleni na rok 2011).

Inspektor Wydziału RiOŚ, do którego zadań, zgodnie z zakresami czynności i obowiązków, obowiązującymi w okresie objętym kontrolą należało m.in: wydawanie zezwoleń na usuwanie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości wyjaśnił, że: Do ustalenia opłaty za usunięcie ww. drzewa przyjąłem stawki za 1 cm obwodu pnia drzewa mierzonego na wysokości 130 cm, określoną w pkt 3 załącznika nr 2 do obwieszczenia Ministra Środowiska z dnia 15 października 2010 r. w sprawie stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów oraz kar za zniszczenia zieleni w 2011 r., ponieważ wniosek o usunięcie drzewa został złożony w 2011 r. (7 listopada). Ustawa o ochronie przyrody nie określa terminu naliczenia opłaty, tj. czy na dzień wydania decyzji czy na dzień złożenia wniosku o wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa. Uznałem, że bardziej jest istotna data wpłynięcia wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 7-18, 160-163, 463)

⁶² Dz. U. Nr 228, poz. 2306 ze zm.

⁶³ 108 cm (obwód pnia drzewa mierzonego na wysokości 130 cm) x 84,64 zł/cm (stawka za 1 cm obwodu pnia drzewa mierzonego na wysokości 130 cm) x 3,7 (współczynnik różnicujący stawki w zależności od obwodu pnia drzewa) = 33 834,32 zł.

Zgodnie z wynikającą z art. 6 Kpa ogólną zasadą działania organów administracji publicznej na podstawie przepisów prawa, obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie administracyjne jest ustalenie aktualnej w dacie wydania decyzji podstawy prawnej jej wydania. Stosownie zaś do art. 15 Kpa, również w postępowaniu organ II instancji zobligowany jest do uwzględniania ewentualnych zmian stanu prawnego w toku postępowania, chyba, że inaczej stanowią przepisy przejściowe. Zasady te w pełni znajdują zastosowanie w postępowaniu w sprawie wydania zezwolenia na usunięcie drzew w zakresie ustalania stawki należnej opłaty, gdyż ustawa o ochronie przyrody nie zawiera żadnych szczegółowych przepisów, zatem udzielając zezwolenia w każdym przypadku organ zobowiązany jest uwzględnić stawki obowiązujące w roku, w którym dane drzewo jest usuwane, a nie w roku, w którym został złożony wniosek.

2.3 Weryfikacja i egzekwowanie obowiązków ustalonych w zezwoleniach na usunięcie drzew

Opis stanu faktycznego

1. Spośród 12 zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów objętych badaniem, w których zobowiązano właściciela nieruchomości do posadzenia nowych drzew i krzewów, oględziny służące weryfikacji wykonania tego obowiązku przeprowadzono w 5 przypadkach (41,7 %).

Nie przeprowadzono również oględzin w celu sprawdzenia wykonania obowiązku przesadzenia 19 drzew, zawartego w zezwoleniu nr ROŚ-ŚR.631.42.2011.

Inspektor Wydziału RiOŚ wyjaśnił, że: *Ustawa o ochronie przyrody nie wskazuje, w jakim terminie powinny odbyć się oględziny dotyczące sprawdzenia posadzenia lub przesadzenia drzew. W sprawach nr ROŚ.ŚR.7635/147/10 i nr ROŚ-ŚR.6131.204.2013 wykonanie nowych nasadzeń drzew nie wiązało się z opłatą. Przy realizacji swoich obowiązków bardzo często przebywam w terenie i wiem, że przesadzenie i nasadzenie drzew zostało wykonane. Odpowiednie protokoły zostaną sporządzone w najbliższym czasie. W najbliższym możliwym okresie zostaną również wyznaczone oględziny w celu kontroli nasadzeń zastępczych wynikających z zezwolenia nr ROŚ-ŚR.6131.273.2011 z 22 listopada 2011 r. Adnotację potwierdzającą wykonanie nasadzeń zastępczych w sprawie nr ROŚ.ŚR.7637/2/10 zamieściłem na piśmie strony zawiadamiającej o wykonaniu tego obowiązku. Nasadzenia zostały potwierdzone przeze mnie najprawdopodobniej podczas przebywania w terenie, podczas rozpatrywania innych spraw.*

Urząd nie przeprowadził kontroli pod kątem ochrony drzew na placu budowy, a także dokonanej wycinki drzew.

Oględziny wykonania obowiązku posadzenia nowych drzew udokumentowane zostały protokołami, w których zapisano, że drzewa nasadzono zgodnie z wydanym zezwoleniem, bez odnotowania ich liczby, gatunku obwodu pnia, stanu i miejsca posadzenia. Z dokonanych oględzin nie sporządzono dokumentacji fotograficznej.

W dziewięciu zezwoleniach (64,3 % objętych badaniem) naliczono opłaty za usunięcie drzew w łącznej wysokości 462 642,72 zł. Opłata ustalona w sześciu zezwoleniach, na łączną kwotę 380 258,81 zł, została umorzona decyzjami Burmistrza, a opłata określona w trzech zezwoleniach, na łączną kwotę 82 383,91 zł, na dzień kontroli NIK, tj. 26 czerwca 2014 r., nie została zapłacona, gdyż nie upłynęły trzy lata, od określonego w tych zezwoleniach, terminu posadzenia drzew zastępczych.

Kontrole przeprowadzone przez inspektora Wydziału RiOŚ w zakresie żywotności drzew, posadzonych w związku z obowiązkiem określonym w zezwoleniach

objętych kontrolą wykazały, że na 61 drzew objętych oględzinami 11 obumarło (18 %).

W protokole z 20 marca 2013 r. (zezwolenie nr ROŚ.ŚR.7637.1/09 z 16 października 2009 r.) zapisano, że *jedno drzewo zostało całkowicie zniszczone, natomiast drugie w stopniu uniemożliwiającym jego wegetację*, bez wskazania przyczyn lub okoliczności mających wpływ na niezachowanie żywotności tego drzewa. Nie zostały pobrane wyjaśnienia w sprawie obumarcia i zniszczenia ww. drzew od właścicieli terenu, na którym były one nasadzone. Nie powołano biegłego. W decyzji Burmistrza umarzającej opłatę za usunięcie drzew⁶⁴ nie określono przyczyn zniszczenia i obumarcia ww. drzew, wskazano jedynie podstawę umorzenia⁶⁵.

Inspektor Wydziału RiOŚ wyjaśnił, że: *Pozostałości po tych drzewach nosiły ślady działania osób trzecich i na tej podstawie uznałem, że są to przyczyny niezależne od posiadacza nieruchomości.*

W związku z obumarciem dziewięciu drzew⁶⁶ (75 %), posadzonych w wyniku realizacji obowiązku określonego w zezwoleniu nr ROŚ.ŚR.7637/1/08 z 2 lutego 2008 r., strona przedłożyła opinię dendrologiczną⁶⁷, w której jako przyczyny zamierania drzew wskazano m.in.: *nieprawidłowe wskazanie gatunków drzew do nasadzenia, wpływ ruchu drogowego (spaliny) i środków służących do utrzymania jezdni we właściwym stanie w okresie zimowym (...) oznaki biologiczne w postaci otworów wlotowych szkodników owadzych (3 drzewa) oraz zgnilizna pierścieniowa podstawy drzewa (jedno drzewo). Najpoważniejszym czynnikiem, który przyczynił się do zamarcia drzew był czynnik abiotyczny w postaci oddziaływania wysokiej temperatury otoczenia, nasłonecznienia na młode pędy drzew.*

W opinii podano, że posadzone drzewa znajdują się 4-5 m od krawędzi jezdni ulicy o niewielkim natężeniu ruchu i ok. 150 m od drogi krajowej nr 46. W wyniku oględzin przeprowadzonych 23 czerwca 2014 r. stwierdzono, że drzewa, które zachowały żywotność posadzone zostały na wysokości, co najmniej 0,5 m nad powierzchnią jezdni.

Inspektor Wydziału RiOŚ wyjaśnił, że przyjął przyczyny obumarcia drzew podane w ww. opinii, jako faktyczne gdyż jej autor pracował na Uniwersytecie Opolskim i w jego ocenie jest osobą wiarygodną.

(dowód: akta kontroli str. 26-263, 467-468, 541-542, 554, 704-862, 1089)

Uwagi dotyczące badanej działalności

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

Opis stanu faktycznego

2. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie zarejestrowano łącznie 47 skarg, w tym: 6 w 2010 r., 14 w 2011 r., 11 w 2012 r., 13 w 2013 r. i 3 w 2014 r. (do 6 czerwca).

Dwie z ww. skarg dotyczyły ochrony przyrody, w tym usunięcia drzew. W skardze, która wpłynęła do Urzędu 20 lipca 2011 r., wskazano na dewastację terenów objętych szczególną ochroną (Obszaru Krajobrazu Chronionego jeziora Otmuchowskiego i jeziora Nyskiego, terenu Natura 2000 i terenu Safari Park Nysa),

⁶⁴ Nr ROŚ.ŚR.7637/1/09 z 25 marca 2013 r.

⁶⁵ Art. 84 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody

⁶⁶ 6 dębów i 3 klony pospolita.

⁶⁷ *Określającą stan zachowania i przyczyny zamierania drzew rosnących przy ul. Łokietka w Nysie*, sporządzona przez Ireneusza Hebdę – rzeczoznawcę SITO-NOT w specjalności ochrona środowiska i konserwacja terenów zieleni – legitymacja nr 943/98, inspektora nadzoru w zakresie pielęgnowania i ochrony drzew, w czerwcu 2011 r.

poprzez składowanie na tych terenach odpadów, wylwanie ścieków oraz wycięcie bez pozwolenia 140 drzew. W skardze, która wpłynęła do Urzędu 18 sierpnia 2012 r., zakwestionowano potrzebę poprowadzenia ulicy przez teren parku w śródmieściu Nysy, przy ul. Lampy i wycięciu w związku z tym starych drzew i krzewów.

Stosownie do art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym*⁶⁸, w związku z art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*⁶⁹, obie skargi zostały rozpatrzone przez Radę Miejską w Nysie⁷⁰ i uznane za bezzasadne.

(dowód: akta kontroli str. 429-450)

Wpływy Gminy z tytułu kar i opłat za korzystanie ze środowiska (rozdział 90019) w poszczególnych latach objętych kontrolą wyniosły: 2 529 506,33 zł – w 2010 r., 1 350 806,61 zł – w 2011 r., 513 864,92 zł – w 2012 r., 310 680,33 zł – w 2013 r. Plan dochodów na 2014 r. z ww. tytułu wynosił 600 tys. zł, a wpływy do 30 kwietnia wyniosły 163 552,04 zł (27,3 %).

Wpływy z tytułu opłat i kar za usuwanie drzew i krzewów w okresie objętym kontrolą wyniosły: 99 325,84 zł – w 2010 r., 24 009,56 zł – w 2011 r., 51 115,08 zł – w 2012 r., 6 240 zł – w 2013 r. i 2080 zł – w 2014 r. (do 30 kwietnia).

Wydatki Gminy na przedsięwzięcia związane z ochroną przyrody wyniosły: w 2010 r. – 3 476 138,81 zł (137,4 % wpływów z ww. opłat i kar), w 2011 r. – 3 513 423,23 zł (260,1 %), w 2012 r. – 1 953 286,80 zł (380,1 %) oraz 2013 r. – 971 405,70 zł (312,7 %), w tym m.in. na:

- urządzenie i utrzymanie terenów zielonych, zadrzewień, zakrzewień i parków wyniosły: 783 874,30 zł (22,6 %) – w 2010 r., 758 818,09 zł (21,6 %) – w 2011 r., 602 266 zł (31 %) – w 2012 r. i 588 662,24 zł (60,6 %) – w 2013 r. Plan wydatków na te zadania w 2014 r. wynosił 704 103,47 zł.
- edukację ekologiczną oraz propagowanie działań proekologicznych i zasad zrównoważonego wyniosły: 31 158,28 zł (0,9 %) – w 2010 r., 41 511,59 zł (1,2 %) – w 2011 r., 22 588,68 zł (1,2 %) – w 2012 r. i 37 085,84 zł (3,8 %) – w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 304-310, 564-569, 1115, 2006-2019)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena ostateczna

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

⁶⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

⁶⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

⁷⁰ Uchwała Nr X/158/11 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 30 sierpnia w sprawie rozpatrzenia skargi z dnia 20 lipca 2011 r (...) na działalność Burmistrza Nysy dotyczącą nielegalnego składowania odpadów, odprowadzania ścieków, wycinki drzew oraz wydobywania ziemi oraz uchwała Nr XXIII/398/12 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 27 września w sprawie rozpatrzenia skargi z 21 maja 2012 r. na działalność Burmistrza Nysy, dotyczącą zasadności realizacji inwestycji polegającej na budowie i przebudowie ul. Chodowieckiego w Nysie.

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

3.1 Działalność edukacyjna i informacyjna

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2010-2014 Urząd w ramach działań edukacyjnych i informacyjnych w zakresie ochrony przyrody przeprowadzał (koordynował) coroczne akcje: Dzień Kasztanowca (w ramach, której zwalczano szrotówka kasztanowcowiaczka, poprzez grabienie liści i zakładanie pułapek lepowych i feromonowych, sadzono kasztanowce) Pomóżmy Kasztanowcom, Sprzątanie Świata, Dzień Ziemi (w ramach, której organizowano m.in. Małą Olimpiadę Ekologiczną dla uczniów szkół), Dzień Bez Samochodu (w ramach, której uruchamiano bezpłatne kursy autobusami MZK⁷¹), Sprzątanie Świata (której celem jest budowanie świadomości ekologicznej oraz inicjowanie działań na rzecz ochrony środowiska, w tym m.in. sprzątanie śmieci i selektywna zbiórka odpadów).

Urząd nie prowadził akcji informacyjnych, ani nie organizował szkoleń dotyczących prawidłowej pielęgnacji drzew. Burmistrz wyjaśniła, że ustawa o ochronie przyrody nie nakłada na organy administracji samorządowej obowiązku przeprowadzania szkoleń w zakresie prawidłowej pielęgnacji drzew, a zgodnie z art. 7 ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy nie należy przeprowadzanie działań szkoleniowych.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że art. 4 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody nakłada na organy administracji publicznej obowiązek prowadzenie działalności edukacyjnej, informacyjnej i promocyjnej w dziedzinie ochrony przyrody.

(dowód: akta kontroli str. 1116-1202)

Według informacji pobranych w trakcie kontroli z dwunastu szkół i zespołów szkół, prowadzonych przez Gminę (100 %), działalność edukacyjna, informacyjna i promocyjna w dziedzinie ochrony przyrody realizowana była m.in. poprzez:

- udział w akcjach Chrońmy kasztanowce⁷², Sprzątanie Świata⁸⁵, Pomóżmy Kasztanowcom⁸⁵ (11 szkół lub ich zespołów – 91,7 %),
- happeningi – m.in. Europejski Dzień bez Samochodu⁸⁵, Zmień swoje nawyki, a nie klimat (10 placówek – 83,3 %),
- udział w obchodach Dnia Ziemi⁸⁵, Dnia Recyklingu, Święta drzewa, „Światowego Dnia Wody, Dnia lasu (9 placówek – 75 %),
- projekty ekologiczne – Czy można zdrowo żyć w XXI wieku, Szkoło, szkoło – zaadoptuj rzekę (2 – 16,7 %),
- wycieczki ekologiczne, w tym z lekcją o tematyce ekologicznej (8 - 66,7 %),
- projekty, prezentacje i programy o tematyce ekologicznej – Czy rośliny to istoty żywe, Jak żyć zdrowo w naszym mieście i okolicy, Jaka jest woda w twojej rzece, Zostań małym ekologiem, Ścieżka botaniczna, Piękna nasza Ziemia cała, Recykling – wymysł czy konieczność, Co gryzie kasztanowce, Pomóżmy kasztanowcom w naszym mieście, Ratujmy lasy tropikalne, Czysty las, Podziwiam, badam, opisuję las, Żyjmy ekologicznie, Dbam o środowisko – jestem specjalistą, Leśne opowieści – ochrona drzew, Park miejski – zielone płuca miasta, Tydzień Ziemi (8 placówek – 66,7 %)

⁷¹ Miejski Zakład Komunikacji w Nysie

⁷² Z Inicjatywy Urzędu

- udział w konkursach – m.in.: Terenowy Turniej Wiedzy o Lesie, Mała Olimpiada ekologiczna, Olimpiada Ekologiczna, Najpiękniejszy List do Ziemi, Rambit Ekologiczny, Eko-planeta, Drzewa Polski, Czysty Las, Magia drzewa, Ratujmy bioróżnorodność, Usuwamy azbest (11 placówek – 91,7 %),
- udział w warsztatach ekologicznych (5 placówek – 41,7 %),
- zajęcia koła ekologicznego – opieka nad wytypowanymi drzewami, sadzenie kasztanowców, badania stopnia zanieczyszczenia środowiska naturalnego, budowa budek lęgowych dla ptaków oraz montaż pułapek feromonowych na szkodniki (7 placówek – 58,3 %),
- programy profilaktyczne – Krajoznawcze i przyrodnicze atrybuty środowiska przyrodniczego Nysy i okolic, z zagadnieniami ochrony drzewostanu
- zbiórka odpadów do recyklingu (7 placówek – 58,3 %),
- inscenizacje – Wyrok na Panią Śmieciarską, Bądź przyjacielem lasu, Bajka o Rycerzu Recyklingu, W poszukiwaniu leśnego szumu, Dlaczego drzewa chorują (6 placówek – 50 %),
- akcje sprzątania i grabienia liści oraz sadzenia drzew (6 placówek – 50 %),
- współpracę z Klubem Gaja i nadleśnictwem, (5 placówek – 41,7 %),
- wykonanie zielników, albumów przyrodniczych, plakatów dydaktycznych, ulotek, broszur i gazetek informacyjnych o treści ekologicznej (8 placówek – 66,7 %),
- pogadanki i dyskusje na temat przyrody i jej ochrony, w tym z pracownikami Wydziału RiOS (4 placówki – 33,3 %).

Według informacji pobranych w trakcie kontroli z ośmiu przedszkoli, prowadzonych przez Gminę (66,7 %), działalność edukacyjna, informacyjna i promocyjna w dziedzinie ochrony przyrody realizowana była m.in. poprzez:

- udział w konkursach ekologicznych i konkursach plastycznych o treści ekologicznej (7 placówek – 87,5 %),
- udział w ogólnopolskich akcjach, przy współudziale Urzędu – Dni Ziemi, Sprzątanie świata i Pomóżmy kasztanowcom (7 placówek – 87,5 %),
- wycieczki edukacyjne do Centrum Gospodarki Odpadami w Domaszkowicach (dwie placówki – 25 %),
- udział dzieci w teatrzykach o tematyce ekologicznej (6 placówek – 75 %),
- wycieczki połączone z pogadankami na temat przyrody i jej ochrony – m.in. prowadzonymi przez leśniczego, ekologa, pszczelarza (7 placówek – 87,5 %),
- pogadanki, prezentacji multimedialne i oglądanie bajek o treści ekologicznej (6 placówek – 75 %),
- zajęcia edukacyjne dotyczące segregacji odpadów, zbiórkę odpadów (3 placówki – 37,5 %).

Ponadto, realizowano także zadania zawarte w podstawie programowej i programie nauczania, m.in.: Drzewo smutne – drzewo wesole, Czysty świat – zdrowy świat, Moja rodzinka, mój dom – sadzenie drzewka w ogrodzie przedszkolnym, Ekologia to ważna sprawa, Zakałki leśne, Co by było gdyby nie było lasu.

(dowód: akta kontroli str. 636-702)

Ustalone
nieprawidłowości

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

3.2 Współpraca i konsultacje

Opis stanu
faktycznego

1. Projekty mpzp i ich zmiany, objęte kontrolą, były opiniowane i uzgadniane z organami i podmiotami wskazanymi w art. 17 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁷³, w tym m.in. z Wojewodą Opolskim, Wydziałem Środowiska i Rolnictwa Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego, Regionalnym Zarządem Gospodarki Wodnej we Wrocławiu i Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Opolu. W uzgodnieniach i opiniach nie zawarto uwag dotyczących drzew.

(dowód: akta kontroli str. 1024-1088)

2. Urząd nie konsultował z organizacjami pozarządowymi ani mieszkańcami wycinki drzew, w tym w przypadkach, gdy liczba drzew przeznaczonych do usunięcia przekraczała 20 sztuk. Inspektor Wydziału RiOŚ wyjaśnił, że przepisy nie nakładają na organ administracji samorządowej obowiązku prowadzenia ww. konsultacji. *Żadna organizacja pozarządowa, stowarzyszenie lub mieszkańcy nie wystąpili z inicjatywą udziału w postępowaniu o usunięcie drzew.*

(dowód: akta kontroli str. 1203)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki 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 Kontroli⁷⁴, wnosi o:

1. Egzekwowanie od wnioskujących o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew sporządzania wniosków zgodnie z obowiązującymi wymogami.
2. Dokonywanie, przed wydaniem zezwolenia na usunięcie drzew, oględzin w zakresie występowania w obrębie zadrzewień gatunków chronionych.
3. Ustalanie opłaty za usunięcie drzew w wysokości wynikającej z obowiązujących w tym zakresie przepisów.
4. Zapewnienie dokonywania rzetelnych ustaleń faktycznych, co do okoliczności uzasadniających ewentualne wszczęcie postępowania w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej za usuwanie drzew lub krzewów bez zezwolenia.
5. Weryfikowanie wykonania obowiązków nałożonych decyzją zezwalającą na usunięcie drzew.

⁷³ Dz. U. z 2012 r., poz. 647

⁷⁴ 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

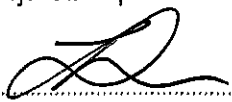
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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 11 sierpnia 2014 r.

Kontroler/Kontrolerzy
Ryszard Kozibura
gł. specjalista k. p.

.....
podpis



Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Dyrektor
Iwona Zyman

.....
podpis

DYREKTOR
Delegatury NIK w Opolu
.....
Iwona Zyman