



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR – 4101-011-02/2014

P/14/087

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 Krakowie
Kontroler	Wiesław Matras, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88100 z 9 maja 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1,2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Krakowie, 30-037 Kraków, ul. Juliusza Słowackiego 20, zwanego dalej „Starostwem” lub „Urzędem”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Józef Krzyworzeka – Starosta Krakowski. (dowód: akta kontroli str. 3,4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Starosta Krakowski w niewystarczającym stopniu korzystał z instrumentów prawnych w celu ochrony drzew w procesach inwestycyjnych. Prawidłowo przeprowadzano postępowania w sprawach o wydanie zezwoleń na usunięcie drzew, a w uzasadnionych przypadkach zapewniano odpowiednią kompensację przyrodniczą. Zastrzeżenia budzi jednak nierzetelne dokumentowanie stanu faktycznego w części prowadzonych postępowań.

NIK ocenia negatywnie niewykorzystywanie takich instrumentów prawnych jak monitorowanie, weryfikowanie i egzekwowanie obowiązków określonych w decyzjach zezwalających na usunięcie drzew, w efekcie czego ich ochrona i kompensacja przyrodnicza nie były skuteczne.¹

Uzasadnienie oceny ogólnej

W kontrolowanym okresie, tj. w latach 2010-2014, w Starostwie prawidłowo, zgodnie z obowiązującymi przepisami², stosowano procedurę wydawania zezwoleń na usunięcie drzew. Niektóre postępowania nie zostały jednak rzetelnie przeprowadzone i udokumentowane. W szczególności nierzetelnie sporządzano protokoły oględzin, gdyż w 11 przypadkach (69%), na 16 badanych spraw, nie odniesiono się do danych zawartych we wnioskach, a dotyczących m.in. liczby drzew, gatunków czy obwodów pni. Na podstawie lakonicznie sporządzonych protokołów nie można stwierdzić, czy dane z wniosku odpowiadały stanowi faktycznemu. W efekcie, w jednej decyzji nie zweryfikowano i nie wskazano obwodów pni dla każdego drzewa. NIK zwraca uwagę, że dokładne wyjaśnienie i udokumentowanie stanu faktycznego ma bardzo duże znaczenie w przypadku wydawania zezwoleń na usunięcie drzew, gdyż decyzje te są decyzjami uznaniowymi, a Starosta musi rozstrzygnąć konflikt pomiędzy interesem społecznym, jakim jest ochrona przyrody, a interesem inwestora.

W celu zapewnienia właściwej kompensacji przyrodniczej, na strony nakładano obowiązek przesadzenia drzew lub posadzenia nowych, a także naliczono opłaty, które odraczano na okres 3 lat. Narzędzie to nie było jednak skuteczne, gdyż w żadnym z badanych przypadków nie sprawdzono, czy obowiązki te zostały wykonane, tj. czy drzewa posadzono w wyznaczonym terminie, w odpowiedniej liczbie, na wskazanym terenie, a także czy materiał szkółkarski był odpowiedniej jakości. Oględziny przeprowadzone w toku kontroli wykazały, że inwestorzy nie wykonywali należycie nałożonych na nich obowiązków. W szczególności

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

² Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r. poz. 627 ze zm.) oraz ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.).

nie zgadzała się liczba nowo posadzonych drzew lub lokalizacja nasadzeń, nie wszystkie sadzonki były odpowiednio zabezpieczone i pielęgnowane. NIK zwraca uwagę, że weryfikacja i egzekwowanie obowiązków nałożonych w decyzji ma na celu zapewnienie właściwej kompensacji przyrodniczej w stanie rzeczywistym i tym samym wpisuje się w zasadę zrównoważonego rozwoju. Działania te są podstawą podejmowania kolejnych czynności przez Starostę, gdyż od nich zależy utrzymanie w mocy odroczenia opłaty za usunięcie drzew i późniejsze jej umorzenie. Brak rzetelnego sprawdzenia i udokumentowania wykonania obowiązków przez strony powoduje, że opłaty są odraczane, pomimo niespełnienia warunków wynikających w decyzji, a później mogą być bezzasadnie umorzone. W efekcie nie następuje należyta kompensacja przyrodnicza ani w postaci opłaty, ani w postaci nowo posadzonych drzew.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wykorzystanie instrumentów prawnych do ochrony drzew

Opis stanu faktycznego

1.1. Wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew

W prowadzonym przez pracowników Wydziału Ochrony Środowiska i Leśnictwa Starostwa (zwanego dalej: wydziałem OS) rejestrze pn. *Ochrona roślin, zieleni i zadrzewień*³ w badanym okresie zarejestrowano⁴ łącznie 960 wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości będących własnością gminy. W 2012 r. Starosta wydał zezwolenia na usunięcie łącznie 481 drzew na terenie powiatu krakowskiego, natomiast rekompensata przyrodnicza została ustalona m.in. w postaci nasadzenia 303 nowych drzew (63%).

(dowód: akta kontroli str. 51)

Postępowaniami dotyczącymi zezwoleń na usunięcie drzew w badanym okresie zajmowało się trzech pracowników referatu III ds. Leśnictwa, Łowiectwa, Ochrony Przyrody i Rybactwa wydziału OS. Ponadto na zastępstwo spowodowane dłuższą nieobecnością pracowników tego referatu zatrudniono dodatkowo dwie osoby. Pracownicy tego referatu posiadali wykształcenie wyższe kierunkowe rolnicze ukończone na wydziale: leśnym lub ogrodniczym. Prowadzący sprawy z tego zakresu posiadali dokumenty uczestnictwa w szkoleniach w zakresie: ochrony zieleni z uwzględnieniem procesu inwestycyjnego, zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów, utrzymania i usuwania drzew i krzewów, zapobiegania szkodom w środowisku i ich naprawie, aspektów praktycznych zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów oraz ocen oddziaływania na środowisko. Upoważnienie do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń w przedmiotowym zakresie w imieniu Starosty posiadali dyrektor oraz zastępca dyrektora wydziału OS.

Zastępca Dyrektora wydziału OS wyjaśnił, że w badanym okresie pracownicy wydziału prowadzący postępowanie w sprawach wydania zezwoleń na usunięcie drzew, poza wiedzą wynikającą z wykształcenia i doświadczenia zawodowego, korzystają z książek, poradników i podręczników branżowych, które zawierają informacje potrzebne przy wyznaczaniu drzew do usunięcia np.: *Aleje podręcznik, użytkownika, jak dbać o drzewa, żeby nam służyły; Aleje skarbnice przyrody, praktyczny podręcznik ochrony alej i ich mieszkańców; Praktyczny podręcznik, jak skutecznie zadrzewiać otoczenie; Zieleń drzewiasta Małopolski, Drzewa i krzewy* oraz publikacji, które zamieszczają prenumerowane przez Starostwo czasopisma: *Aura; Przegląd komunalny; Las Polski*.

(dowód: akta kontroli str. 20,28-44,61,85,86, 778-799)

W Starostwie nie opracowano własnych zasad przy wydaniu zezwoleń na usunięcie drzew lub standardów kształtowania zieleni wysokiej. Według wyjaśnień Starosty w postępowaniach o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew poza ustawą o ochronie środowiska kierowano się przepisami prawa miejscowego oraz zaleceniami Regionalnego Dyrektora Ochrony

³ Znak: OS.III.613 (2010-2014).

⁴ W formie ręcznej oraz elektronicznym systemie obiegu dokumentów „e-SOD”.

ny Środowiska w Krakowie zawartymi w piśmie z dnia 17 stycznia 2013 r. o wzmożeniu nadzoru i przestrzeganiu wymogów ochrony przyrody.

(dowód: akta kontroli str. 19-21)

W latach 2010-2014 (do 30 czerwca) wydano w Starostwie łącznie 606 zezwoleń na usunięcie drzew. Szczegółowemu badaniu podano 16 wniosków⁵ o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów na działkach będących własnością Gminy Skawina.

W sprawach objętych kontrolą wydano ogółem 32 decyzje, z tego:

- 27 decyzji zezwalających na usunięcie 300 drzew, przy czym w dwóch decyzjach⁶ zarówno zezwolono na usunięcie drzew, jak i wydano rozstrzygnięcie negatywne,
- 5 decyzji odmawiających usunięcia drzew. Łącznie z dwoma ww. decyzjami nie zezwolono na usunięcie 26 drzew.

W 14 przypadkach stwierdzono, że wnioski te odpowiadały wymogom określonym w art. 83 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody, tj. zawierały wykaz drzew przewidzianych do usunięcia, z określeniem nazw gatunkowych, obwodów pni mierzonych na wysokości 130 cm, przyczynę i termin zamierzonego usunięcia drzewa oraz rysunek lub mapę określającą usytuowanie drzewa w stosunku do granic nieruchomości i obiektów budowlanych istniejących lub budowanych na tej nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str.10-15,62,63,94-102,348-390,403-506,563,590,591,603-621,630-634,640,643,653-700,741-746,828)

W zbadanych sprawach wnioski o zezwolenie na usunięcie drzew uzasadniano przede wszystkim kolizją z prowadzonymi inwestycjami, (np. budową parkingu dla samochodów, drogi dojazdowej do żłobka, trybun sportowych, boisk sportowych, doprowadzeniem do terenów Parku Technologicznego Skawiński Obszar Gospodarczy sieci wodnokanalizacyjnej i sieci centralnego ogrzewania, przebudową rynku w Skawinie).

(dowód: akta kontroli str. 379, 403-416, 491-506, 603-621, 640, 676-680, 699,700,741-746)

W wydanych przez Starostwo 17 decyzjach⁷ zezwalających na usunięcie drzew odstąpiono od naliczania opłat z tego tytułu – wnioski o usunięcie drzew uzasadniono:

- a) wrastaniem drzew w ogrodzenie, co uniemożliwiało jego przebudowę oraz uszkodzeniem budynku przez korzenie przedmiotowych drzew⁸. W tej sprawie odstąpiono od naliczania i pobierania opłaty za usunięcie drzew uzasadniając to zagrożeniem i bezpieczeństwem ludzi i mienia w istniejącym obiekcie budowlanych (art. 86 ust.1 pkt 4 ustawy o ochronie przyrody). W wyniku przeprowadzonego postępowania i w trakcie oględzin stwierdzono, że wnioskowane do usunięcia drzewa to samosiewy klonu pospolitego. Drzewa wrastają w ogrodzenie, powodują zacienienie istniejących budynków oraz według właściciela sąsiedniej działki uszkadzają fundament budynku;
- b) obumarciem drzew lub wejściem w stadium zamierania oraz stwarzaniem zagrożenia dla ludzi i mienia (w 7 sprawach⁹). W sprawach tych odstąpiono od naliczenia opłat z powodów wyszczególnionych w art. 86 ust. 1 pkt 4, 8 i 9 ustawy o ochronie przyrody, uznając w wyniku przeprowadzonych oględzin, że nie pobiera się opłat za usunięcie drzew, które zagrażają bezpieczeństwu ludzi i mienia w istniejących obiektach budowlanych, w związku z zabiegami pielęgnacyjnymi drzew i krzewów i obumarłych lub nierokujących szans na przeżycie z przyczyn niezależnych od posiadacza;
- c) kolizją z nowo projektowaną drogą dojazdową związaną z bezpośrednio z budową publicznego żłobka¹⁰. W przedłożonej do wniosku inwentaryzacji oraz w trakcie oględzin w terenie wykazano kolizję 7 drzew. W tej sprawie w przypadku jednego drzewa odstąpiono od pobrania opłaty na podstawie art. 86 ust.1 pkt 9 ustawy o ochronie przyrody. W wyniku przeprowadzonego postępowania i w trakcie oględzin stwierdzono, że dąb szypułkowy jest całkowicie obumarty.

⁵ Złożonych do Starostwa w latach 2010-2013.

⁶ Decyzja znak: OS.III.613.117.4.2011.BG z 14.07.2011 r.; OS.III.613.107.2011.BG z 27.07.2011 r.

⁷ Decyzje znak: OS.III.613.97.1.2013.JM, (...) 97.2.2013.JM, (...) 97.3.2013.JM, (...) 206.2012.BG; (...) 242.2011.ZK; (...) 160.3.2011.ZK, (...) 155.1.2011.ZK; (...) 155.2.2011.ZK; (...) 117.1.2011.BG, (...) 117.4.2011.BG; (...) 117.5.2011.BG; (...) 19.2.2011.BG, (...) 19.1.2011.BG, (...) 19.3.2011.BG, (...) 19.4.2011.BG, (...) 1.2011.BG; OS.III.ZK.6133-88/10.

⁸ Sprawa znak OS.III.6133-88/10.

⁹ Sprawy znak: OS.III.613.97.2013, OS.613.206.2012; OS.III.613.242.2011; OS.III.613.160.2011; OS.III.613.155.2011; OS.III.613.117.2011; OS.613.19.

¹⁰ Sprawa znak OS.III.613.1.2011.

Z treści uzasadnień decyzji wynika, że okoliczności odstąpienia od ustalania opłat w tych sprawach wynikały, że zgromadzonego materiału, tj. protokołów oględzin (częściowo dokumentacji zdjęciowej), w których odnotowano stwierdzenia że obumarcie drzew nastąpiło bez udziału właściciela nieruchomości, zagrożenia mienia w istniejących obiektach budowlanych, konieczność wykonania cięć pielęgnacyjnych polegających na rozluźnieniu i usunięciu drzew nadmiernie pochylonych.

(dowód: akta kontroli str. 94-102, 348, 353, 354, 359, 360, 367, 368, 372, 376, 377, 390, 399, 400, 491, 534, 535, 538, 555-558, 563, 579, 580, 590, 591, 595, 596, 653, 657, 658, 662, 663, 667, 668, 672, 673, 676, 677, 693-696, 732, 735, 737)

W zbadanych sprawach nie powoływano biegłego oraz nie przeprowadzano rozprawy administracyjnej. Według wyjaśnień Dyrektora wydziału OS w żadnej z tych spraw nie korzystano z opinii biegłego (np. w celu ustalenia stanu drzew lub występowania gatunków chronionych) z uwagi na wykształcenie merytoryczne pracowników oraz charakter tych postępowań.

(dowód: akta kontroli str. 347, 371, 378, 388, 501, 453, 489, 536, 561, 602, 639, 651, 674, 697, 730, 739, 830)

W analizowanych postępowaniach w 6 przypadkach¹¹ oględziny przeprowadzono w miesiącach listopad – luty. Nie przesuвано terminu załatwienia sprawy (np. ze względu na brak możliwości dokonania oceny stanu drzew).

(dowód: akta kontroli str. 372, 374, 390, 393, 404, 418, 640, 645, 653, 676, 688, 700, 718, 719)

Zastępca Dyrektora wydziału OS wyjaśnił, że ocenę stanu zdrowotnego drzew można przeprowadzić w trakcie całego roku, także poza okresem wegetacyjnym, szczególnie gdy stan drzew wiąże się z bezpieczeństwem otoczenia. W ocenie stanu zdrowotnego pomocne są następujące ustalenia: *martwe pnie, korony i korzeni, odpadająca kora, owocniki grzybów saprofitycznych, rozległe zgnilizny i mursz. W przypadkach, gdy brak pewności, że drzewo obumarło i wymaga oceny rokowania przeżycia, sprawę rozstrzyga się w pełni okresu wegetacyjnego. Staranne oględziny pozwalają na stwierdzenie występowania gatunków chronionych poza okresem wegetacyjnym. Gatunek drzewa, wiek, stan zdrowotny i warunki lokalne świadczą o możliwości bytowania w nim, lub w jego otoczeniu roślin, grzybów i zwierząt domowych.*

(dowód: akta kontroli str. 902, 908)

Stosownie do wymogów art. 67 § 2 pkt 3 Kpa wydanie decyzji każdorazowo poprzedzone zostało oględzinami drzew przeznaczonymi do usunięcia. Oględziny były dokumentowane protokołami sporządzanymi z zachowaniem wymogów art. 68 § 1 Kpa. Z treści tych protokołów wynikało, że uczestniczyły w nich zainteresowane strony. W każdym przypadku w protokołach sporządzonych po 20 lipca 2010 r. odniesiono się do występowania w obrębie zadrzewienia gatunków chronionych¹². W pięciu postępowaniach¹³, tj. 31% badanych spraw, w protokołach oględzin odnotowano liczbę drzew, gatunek, obwód pnia oraz stan żywotności. W dziesięciu przypadkach (62,5%) sporządzono dokumentację fotograficzną.

(dowód: akta kontroli str. 83, 84, 351, 374, -747)

Stawki opłat za usunięcie drzew i krzewów były zgodne z rozporządzeniem Ministra Środowiska w sprawie stawek opłat dla poszczególnych rodzajów gatunków drzew¹⁴ oraz każdorazowo aktualizowane zgodnie z wymogami obwieszczenia Ministra Środowiska ogłaszanych w Monitorze Polskim¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 94-102, 590, 591, 630, 634)

¹¹ Sprawa znak: OS.III.613.206.2012, OS.III.613.242.2011, OS.III.613.216.2011, OS.III.613.19.2011, OS.III.613.1.2011, OS.III.613.169/10.

¹² Art. 83 ust 2 c ustawy o ochronie przyrody - obowiązuje od 20 lipca 2010 r.

¹³ Znak sprawy: OS.III.613.97.1.2013, OS.III.613.206.2012, OS.III.613.117.2011; OS.III.613.192.2011, OS.III.613.1.2011.BG,

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 października 2004 r. w sprawie stawek opłat dla poszczególnych gatunków drzew (Dz. U. Nr. 228, poz. 2306 ze zm.)

¹⁵ 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 (M.P. z 2011 r. nr 95, poz. 963).

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 (M.P. z 2010 r. nr 76, poz. 954).

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

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

1. W jednej sprawie¹⁶ w złożonym wniosku o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew brakowało informacji wymaganych przez art. 83 ust. 4 pkt 4 ustawy o ochronie przyrody. Obwody pni zostały podane nie dla każdego drzewa oddzielnie, lecz zbiorczo w przedziale „od – do”. Pomimo ww. braków, wnioskodawcy nie wzywano w trybie art. 64 § 2 Kpa do uzupełnienia wniosku i kontynuowano postępowanie.

Zastępca Dyrektora wydziału OS wyjaśnił, że korektę niewłaściwie podanych we wniosku obwodów lub gatunków drzew dokonuje się w trakcie wizji terenowej, wykonując każdorazowo pomiary obwodów wskazanych do usunięcia drzew i ustalając gatunek drzewa. W trakcie postępowania wzywa się wnioskodawców do usunięcia braków, w trybie art. 64 § 2 Kpa, tylko w przypadku gdy wniosek jest niekompletny lub we wniosku brakuje dokumentów przesądających o organie właściwym do prowadzenia wnioskowanego postępowania oraz w przypadku braku danych, których nie można ustalić lub uzupełnić w trakcie oględzin.

Protokół oględzin nie zawierał informacji o obwodach drzew przeznaczonych do usunięcia. Także w decyzji nie wskazano obwodów pnia dla każdego drzewa oddzielnie.

(dowód: akta kontroli str. 536, 538, 541, 542, 555, 901, 907)

2. Szczegółowa analiza protokołów oględzin wykazała, że w 11 przypadkach¹⁷ (z 16 badanych spraw) nie odniesiono się rzetelnie do danych zawartych we wniosku, a tym samym nie potwierdzono danych dotyczących: liczby drzew, gatunku drzew oraz obwodów pni, stanu żywotności drzew oraz powierzchni krzewów.

(dowód: akta kontroli str. 83, 84, 355, 361, 383, 393, 418, 470, 507, 508, 538-542, 622, 645, 719, 732-736, 747, 901-909)

Zastępca Dyrektora wydziału OS wyjaśnił, że w trakcie wizji terenowej nie stwierdzono rozbieżności pomiędzy danymi zawartymi we wnioskach a stanem faktycznym na gruncie, i tym samym w protokołach użyto ogólnych stwierdzeń potwierdzających tę zgodność.

(dowód: akta kontroli str. 901,907)

Zgodnie z art. 68 § 1 Kpa protokół sporządza się tak, aby z niego wynikało m.in. jakich czynności dokonano, a także co i w jaki sposób w wyniku tych czynności ustalono. Protokoły zawierające lakoniczne i bardzo ogólnikowe stwierdzenia nie służą realizacji zasady prawdy obiektywnej, określonej w art. 7 Kpa, tj. podjęcia wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego. Należy mieć na uwadze, że decyzje zezwalające na usunięcie drzew są decyzjami uznaniowymi, w których oprócz interesu strony należy także rozważyć interes społeczny jakim jest ochrona przyrody. Ponieważ interesy te pozostają w konflikcie, tak więc organ administracji publicznej powinien rzetelnie i skrupulatnie przeprowadzić postępowanie dowodowe, w tym należycie je udokumentować.

¹⁶ Sprawa nr: OS.III.613.155.2011.

¹⁷ Sprawa o nr OS.III.613.97.2013 w 2 protokołach z oględzin nie potwierdzono danych co do gatunku oraz obwodu pnia drzewa (sprawy: OS.III.97.2.2013, OS.III.97.3.2013, OS.III.97.4.2013); nr OS.III.613.65.2012 w protokole z oględzin nie potwierdzono danych co do gatunku, obwodu pnia jak również nie określono stanu żywotności drzew (nie sporządzono również dokumentacji fotograficznej); nr OS.III.613.242.2011 w protokole z oględzin nie potwierdzono danych co do gatunku oraz obwodu pnia drzew; nr OS.III.613.216.2011 w protokole z oględzin nie potwierdzono danych dotyczących drzew i krzewów, co do liczby drzew, gatunku, obwodu pnia oraz powierzchni krzewów (według wniosku do wycinki przeznaczono 84 szt. drzew); nr OS.III.613.190.2011 w protokole z oględzin nie potwierdzono danych dotyczących części drzew (dotyczy lipy drobnolistnej i metasekwoi chińskiej) oraz krzewów co do liczby drzew, gatunku, obwodu pnia oraz powierzchni krzewów; nr OS.III.613.160.2011 w protokole z oględzin nie potwierdzono danych dotyczących części drzew (dotyczy świerka pospolitego) oraz krzewów co do liczby drzew, gatunku (dotyczy świerka, brzozy, świerka klującego), obwodu pnia oraz powierzchni krzewów; nr OS.III.613.155.2011 w protokole z oględzin nie potwierdzono danych co do gatunku dotyczących części drzew¹⁷ oraz danych dotyczących obwodu pnia; nr OS.III.613.107.2011 w protokole z oględzin nie potwierdzono danych dotyczących liczby drzew, gatunku, obwodu pnia oraz powierzchni krzewów; nr OS.III.613.23.2001 w protokole z oględzin nie potwierdzono danych dotyczących gatunku, obwodu pnia oraz powierzchni krzewów; nr OS.III.613-169/10 w protokole z oględzin nie potwierdzono danych gatunku, obwodu pnia oraz powierzchni krzewów; nr OS.III.6133-88/10 w protokole z oględzin nie potwierdzono danych dotyczących liczby drzew, gatunku, obwodu pnia oraz powierzchni krzewów; nr OS.III.6133-57/10 w protokole z oględzin nie potwierdzono danych dotyczących liczby drzew, gatunku, obwodu pnia oraz powierzchni krzewów.

3. W 12 decyzjach¹⁸ zezwalających na usunięcie drzew, w których nie naliczono opłat na podstawie art. 86 ust.1 pkt 8, 9 ustawy o ochronie przyrody, nie określono terminu usunięcia drzew i krzewów.

Zastępca Dyrektora wydziału OS wyjaśnił, że *brak określenia terminu usunięcia drzewa jest przeoczeniem pisarskim pracownika prowadzącego postępowanie. W dalszej części wyjaśnień podał, że niezwłocznie podejmie się działania w celu dokonania zmian w tych decyzjach.*

(dowód: akta kontroli str. 903, 908)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W 6 sprawach¹⁹ w ogóle nie sporządzono dokumentacji fotograficznej z oględzin przeprowadzonych w terenie, a w sprawie nr OS.III.613.97.2013 wykonano ją tylko dla części drzew.

Zastępca Dyrektora wydziału OS wyjaśnił, że *brak dokumentacji fotograficznej mógł być spowodowany uszkodzeniem aparatu, rozładowaniem baterii, brakiem wolnej pamięci aparatu lub złą jakością zdjęć. Ustawodawca nie wymaga konieczności wykonywania dokumentacji fotograficznej. Starostwo stara się udokumentować postępowania fotografując wnioskowane do usunięcia drzewa.*

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

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

2. We wszystkich badanych 27 decyzjach²⁰ zezwalających na usunięcie drzew stwierdzono brak informacji i pouczeń o obowiązkach związanych z ochroną drzew oraz konsekwencjach ich nieprzestrzegania wynikających z art. 82 ust. 1, art. 82 ust.1a oraz art. 88 ust.1 i art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody.

(dowód: akta kontroli str. 94, 353, 354, 359,360,367-370,376,377,385-387,399-400, 444-450,482-484,529-535,555-560, 572, 575, 579, 580, 584, 586, 590, 591, 595, 596, 600, 601,630-636,647, 650,657,658,662,663,667,668,672,673,693-696,723-729, 737, 738, 748, 749)

Zastępca Dyrektora wydziału OS wyjaśnił, że w decyzjach nie zamieszczono przedmiotowych informacji i pouczeń, *ponieważ nie odnoszą się do wydawanych zezwoleń. Przywołane wymogi są zaleceniami ogólnymi i odnoszą się do wszystkich osób wykonujących wymienionych w ustawie czynności.*

(dowód: akta kontroli str. 902, 907)

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

¹⁸ Decyzje znak: OS.III.613.206.2012.BG; (...) 242.2011.ZK; (...) 160.3.2011.ZK,(...) 155.1.2011.ZK; (...) 155.2.2011.ZK; (...) 117.1.2011.BG, (...)117.4.2011.BG; (...)117.5.2011.BG; (...)19.2.2011.BG, (...)19.1.2011.BG, (...) 19.3.2011.BG, (...)19.4.2011.BG

¹⁹ OS.III.613.206.2012, OS.III.613.65.2012, OS.III.613.23.2011, OS.III.613.19.2011, OS.III.6133-88/10, OS.III.6133-57/10.

²⁰ Dotyczy 16 spraw szczegółowo badanych.

1.2. Decyzje o pozwoleniu na budowę

Postępowaniami w sprawach o wydanie pozwolenia na budowę w latach 2010-2014 (do dnia kontroli) zajmowało się łącznie 54 pracowników Wydziału Architektury, Budownictwa, Inwestycji i Remontów Starostwa (*zwanego dalej: wydziałem AB*). W szkolenia związanych z ochroną środowiska w badanym okresie uczestniczyło:

- 4 pracowników wydziału w dniach 3, 4 października 2012 r. – szkolenie pn. *Dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie;*
- 12 pracowników wydziału w dniu 25 lutego 2014 r. – szkolenie pn. *Rola samorządu lokalnego przy realizacji inwestycji w obszarach Natura 2000 – zasady dopuszczalnego inwestowania.*

(dowód: akta kontroli str. 53-60)

Według wyjaśnień Starosty pracownicy prowadzący postępowanie w sprawie wydania pozwolenia na budowę w latach 201-2014 nie uczestniczyli w szkoleniach dotyczących ochrony przyrody na placach budowy, zabezpieczenia drzew na placach budowy, projektowania i kształtowania zieleni.

(dowód: akta kontroli str.19,21)

Badaniem objęto dziewięć spraw²¹ prowadzonych przez wydział AB, w których wydano pozwolenie na budowę, z tego w pięciu sprawach²² przed wydaniem pozwolenia uzyskano decyzje zezwalające na wycinkę drzew.

(dowód: akta kontroli str. 64,65,91-93,103-106,117-125,135-136,176-178,192-193,231-233, 244-247, 276-278,829)

Analiza tych spraw wykazała, że:

- projekty budowlane zawierały stosownie do wymogów art. 34 ust. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane²³ w części opisowej projekty zagospodarowania działki budowlanej lub terenu obejmujące m.in. ukształtowanie zieleni. Na przykład: *Drzewostan na rynku na rynku stanowi fragment zieleni miejskiej charakteryzującej się dużą różnorodnością. Łącznie zinventaryzowano 12 gatunków i odmian drzew oraz 14 gatunków i odmian krzewów. Występująca zieleń jest zdrowa i cenna, należy chronić stare nasadzenie Lip i Klonów²⁴ (), Teren inwestycji porośnięty jest niską roślinnością (...) oraz drzewami. Brak jest na terenie roślin cennych przyrodniczo²⁵;*
- części opisowe projektu zagospodarowania działki budowlanej lub terenu zgodnie z wymogami § 8 ust 2 pkt rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego²⁶ zawierały powierzchnię zieleni lub powierzchnię biologicznie czynną. W sześciu sprawach²⁷ w części opisowej odnotowano planowanie dokonanie nasadzeń drzew (w trzech sprawach²⁸ określono gatunki tych drzew np. modrzew europejski, dąb czerwony, olsza szara, klony kuliste lub krzewów np. tawuła japońska, magnolia gwiaździsta);
- w decyzjach zatwierdzających projekt budowlany i udzielających pozwolenie na budowę zobowiązano inwestora w związku z art. 75 ust.4 ustawy Prawo ochrony środowiska²⁹

²¹ Parkingu dla samochodów osobowych w rejonie basenu „CAMENA” w Skawinie; Przebudowa rynku w Skawinie; Budowa zakładu zagospodarowania odpadów w Skawinie; Budowa zespołu budynków mieszkalnych wielorodzinnych (budynki nr A, B, C, D) oraz użyteczności publicznej (w części budynku A) w Skawinie; Budowa budynku magazynowego z zapleczem socjalnym i biurowym wraz z instalacjami wewnętrznymi w Skawinie; Budowa hali dla potrzeb testowania betonu i elementów betonowych wraz z instalacjami wewnętrznymi w Skawinie; Budowa budynku handlowo – usługowego z niezbędnymi instalacjami zewnętrznymi w Skawinie; Budowa kompleksu budynków: produkcyjnego, magazynowo - usługowego w Skawinie; Budowa parkingu z miejscami postojowymi dla samochodów osobowych, ciężarowych, przystankami autobusowymi.

²²Decyzja nr AB.V.2.647.2011 z 3.11.2011 r., Decyzja nr AB.V.1.407.2013 z 19.04.2013 r., Decyzja Nr AB.V.1.447.2012 z 12.06.2012 r., Decyzja nr AB.V.1.1382.2013 z 17.12.2013 r., Decyzja nr AB.V.1.683.2013 z 2.07.2013 r.

²³ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.)

²⁴ Sprawa nr AB.V.6740.1.271.2011.SA.

²⁵ Sprawa nr AB.V.6740.1.413.2012.SP.

²⁶ Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2012 r. poz. 462 ze zm.). Rozporządzenie obowiązuje od 29 kwietnia 2012 r. Poprzednio zagadnienia te były uregulowane identycznie w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. Nr 120, poz. 1133 ze zm.).

²⁷ Budowa zakładu zagospodarowania odpadów; Budowa zespołu budynków mieszkalnych wielorodzinnych; Budowa budynku magazynowego z zapleczem socjalnym i biurowym; Budowa budynku handlowo – usługowego; Budowa kompleksu budynków; Budowa parkingu.

²⁸ Budowa zakładu zagospodarowania odpadów; Budowa budynku magazynowego z zapleczem socjalny i biurowym, Budowa parkingu.

²⁹ Ustaw z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.)

do uwzględnienia ochrony środowiska na obszarze prowadzenia prac, a w szczególności odnowę gleby, zieleni, naturalnego ukształtowania terenu i stosunków wodnych. Dopuszczając wykorzystanie i przekształcenie elementów przyrodniczych wyłącznie w zakresie określonym w dokonanych uzgodnieniach i warunkach decyzji o pozwoleniu na budowę.

(dowód: akta kontroli str. 91,92,107-116,127-134,137-174,179-191,216-230,234-243,263-275,285-293,312-346)

Część rysunkowa projektu zagospodarowania działki/terenu kontrolowanych spraw zawierała:

- ukształtowanie zieleni we wszystkich dziewięciu sprawach. W siedmiu sprawach oznaczono istniejące zadrzewienie. W części opisowej projektu sporządzonego dla dwóch spraw, w których na rysunku nie oznaczono zadrzewienia, podano że: *Teren przewidziany pod budowę ZZO (zakładu zagospodarowania odpadów) jest niezagospodarowany. W zachodniej części działki występują nieliczne samosiejki brzozy i topoli. Drzew nie planuje się wycinać. Istniejącą szatę roślinną tworzą ponadto nieużytki porośnięte trawą, pospolitymi gatunkami roślinności łąkowej i chwastami. Na działce nie występują gatunki roślin chronionych³⁰; Działki przedmiotowe w zakresie przeznaczonym pod inwestycję położone są wewnątrz poprzemysłowych terenów utwardzonych (placów manewrowych), otoczonych pasem terenów zielonego od strony zachodniej i północnej miejscami porośniętego krzewami samosiejkami i trawami, na obrzeżach nielicznymi drzewami (...) Teren inwestycji jest w przeważającej większości utwardzony (drogi i place) – posiada nawierzchnię betonową, przystosowaną do ruchu ciężkich pojazdów³¹;*
- układ projektowanej zieleni wysokiej określono dla sześciu spraw³² planując liczbę nowych drzew do posadzenia w ilości od 27 do 285. W trzech kolejnych sprawach³³, w których w części rysunkowej projektu nie oznaczono drzew do likwidacji, projekty zagospodarowania działki/terenu nie zawierały określenia układu projektowanej zieleni wysokiej.

(dowód: akta kontroli str. 91-93,142,237)

Dyrektor wydziału AB wyjaśniła, że współpraca z pracownikami wydziału ochrony środowiska i leśnictwa Starostwa w zakresie dotyczącym ochrony drzew następuje w przypadku, gdy projektant w projekcie budowlanym informuje, że istniejące drzewa przeznaczone są do wycinki, ale nie podlegają obowiązkowi uzyskania decyzji na ich wycinkę, z uwagi na ich rozmiar i wiek. Wtedy pracownicy wydziału zasięgają opinii wydziału ochrony środowiska i leśnictwa Starostwa, celem potwierdzenia powyższego faktu. W dalszej części podała, że (...) *postępowanie to nie jest ujęte żadną procedurą i ma charakter incydentalny.*

(dowód: akta kontroli str. 801,803)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na fakt, że we wszystkich badanych 9 decyzjach zatwierdzających projekt budowlany i udzielających pozwolenie na budowę³⁴ nie zawierano pouczeń o ciążyących na inwestorach obowiązkach związanych z ochroną drzew podczas prowadzenia prac budowlanych oraz konsekwencji ich nieprzestrzegania, a wynikających z art. 82 ust. 1, art. 82 ust. 1a oraz art. 88 ust. 1 i art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody.

(dowód: akta kontroli str. 103-106,117-125,135-136,176-178,192,193,231-233,244-247,276-278)

Dyrektor wydziału AB wyjaśniła, że brak takiego pouczenia wynika z wieloletniej praktyki tego organu w formułowaniu decyzji o pozwoleniu na budowę. We wzorze decyzji pozwolenia na budowę wprowadzonym rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i decyzji o pozwoleniu na budowę zawarto pouczenie dotyczące szczególnych warunków zabezpieczenia terenu budowy

³⁰ Sprawa nr AB.V.6740.1.216.2011/AS.

³¹ Sprawa nr AB.V.6740.1.281.2012.

³² Nr sprawy: AB.V.6740.1.271.2011.SA; AB.V.6740.1.216.2011.AS; AB.V.6740.1.63.2011.MW; AB.V.6740.1.413.2012.SP; AB.V.6740.1.109.2012.SP; AB.V.6740.1.172.2013.AJ.

³³ Nr sprawy: AB.V.6740.1.109.2013.SA; AB.V.6740.1.281.2012.AJ; AB.V.6740.1.332.2013.AJ.

³⁴ Decyzja nr: AB.V.1.573.2013, AB.V.2.647.2011, B.V.2.520.2011, AB.V.2.151.2011, AB.V.1.407.2013, AB.V.1.1074.2012, AB.V.1.447.2012, AB.V.1.1382.2013, AB.V.1.683.2013.

i prowadzenia prac budowlanych. Jednakże treść tego pouczenia wskazuje, iż ma ono dotyczyć szczególnych warunków prowadzenia robót budowlanych, a zatem jak należy rozumieć nie takich które wynikają z ogólnie obowiązujących przepisów, a na przykład z warunków zawartych z uzyskanych uzgodnień i specyfiki inwestycji. W dalszej części podała, że *pouczenie dotyczące prowadzenia robót budowlanych zgodnie z przepisami o ochronie przyrody mogłyby znaleźć miejsce w wydawanym przez tut. organ decyzyjnych. Jednakże, aby wśród wszelkich obowiązujących przepisów, które mogą mieć wpływ na prowadzenie robót budowlanych nie nadać zagadnieniu wynikającemu z ustawy o ochronie przyrody szczególnej pozycji w decyzji, należałoby zamieszczać w niej także inne szczegółowe pouczenia dotyczące robót budowlanych wynikających z innych przepisów.(...)decyzja pozwolenia na budowę pomimo, iż jest kierowana do Inwestora, który nie musi i z reguły nie posiada szczególnych kwalifikacji technicznych i prawnych, to w sensie rzeczywistym w zakresie prowadzenia robót budowlanych jest wykonywana przez kierownika budowy. Prowadzenie bowiem budowy jest procesem tak skomplikowanym, iż nie pozostawiono jej prowadzenia inwestorowi, tylko na podstawie decyzji pozwolenia na budowę i zatwierdzonego w niej projektu. Prawidłowe prowadzenie budowy należy właśnie do kierownika budowy, który posiada ku temu stosowne kwalifikacje, gdyż szereg skomplikowanych problemów technicznych i prawnych musi być rozwiązywanych przez niego bezpośrednio i na bieżąco na placu budowy.*

(dowód: akta kontroli str. 801, 803-805,807-827)

Zdaniem NIK, wzór decyzji o pozwoleniu na budowę określony w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury pełni rolę pomocniczą i winien być modyfikowany i uzupełniany w zależności od konkretnej sytuacji. Należy mieć na uwadze, że organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. W myśl art. 9 Kpa organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Starosta jest zarówno organem administracji architektoniczno-budowlanej, jak i organem ochrony przyrody. Zatem dobrą praktyką mogłoby być zamieszczenie w decyzjach zatwierdzających projekty budowlane i udzielających pozwolenia na budowę pouczeń wynikających z art. 82 ust. 1, art. 82 ust. 1a³⁵ oraz art. 88 ust. 1 i art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody.

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

Ocena częściowa

Opis stanu faktycznego

2. Skuteczność wykorzystanych instrumentów prawnych

Spośród wydanych przez Starostę³⁶ 27 decyzji zezwalających na usunięcie łącznie 300 drzew, w 14 decyzjach uzależniono usunięcie 204 drzew (68%) od posadzenia takiej samej liczby nowych drzew w miejscach wskazanych w decyzjach³⁷, w myśl art. 83 ust 3 ustawy o ochronie przyrody. Za usunięcie 196 drzew naliczono opłaty w łącznej wysokości 2 606,6 tys. zł, którą odroczone na okres 3 lat (9 decyzji³⁸) lub do najbliższego sezonu wegetacyjnego (2 decyzje³⁹ – 153,9 tys. zł). W przypadku 8 drzew (trzy decyzje⁴⁰) nie naliczono opłat na podstawie art. 86 ust. 1 pkt 9 ustawy o ochronie przyrody.

W przedmiotowych decyzjach określono:

- a) miejsce, w którym należało posadzić nowe drzewa (były to działki Gminy Skawina);
- b) termin usunięcia drzew;
- c) termin posadzenia nowych drzew;

³⁵ Obowiązuje od 20 lipca 2010 r.

³⁶ W 16 badanych sprawach.

³⁷ Decyzja znak: OS.III.613.97.1.2013JM; (...) 97.2.2013JM; (...) 97.3.2013JM; (...) 65.2012.ZK; (...) 216.2011.BG; (...) 190.2011.ZK; (...) 160.2.2011.ZK; (...) 117.2.2011.BG; (...) 117.3.2011.BG; (...) 107.2011.BG; (...) 23.2011.JT; (...) 1.2011.BG; OS.III.6133-169-2/10; OS.III.6133-57/10.

³⁸ Decyzja znak: OS.III.613.65.2012.ZK; (...) 216.2011.BG; (...) 190.2011.ZK; (...) 160.2.2011.ZK; (...) 107.2011.BG; (...) 23.2011.JT; (...) 1.2011.BG; OS.III.6133-169-2/10; OS.III.6133-57/10.

³⁹ Decyzja znak: OS.III.613.117.2.2011.BG; OS.III.613.117.3.2011.BG.

⁴⁰ Decyzja znak: OS.III.613.97.1.2013JM; (...) 97.2.2013JM; (...) 97.3.2013JM.

- d) parametry nowosadzonych drzew, zalecając, że do sadzenia należy użyć m.in. dorodnego materiału zadrzewionego drzew liściastych⁴¹; dorodnego materiału zadrzewionego o obwodzie pnia min. 12 cm⁴²; drzew liściastych w wieku powyżej 7 lat, z zakrytym systemem korzeniowym oraz prawidłowo ukształtowanym pniem i koroną oraz krzewy w wieku 3-5 lat stanowiące materiał jednolity szkółkowy⁴³; wyrosniętego materiału sadzeniowego drzew liściastych⁴⁴; wyrosniętego materiału szkółkarskiego⁴⁵; drzew liściastych gatunków rodzimych (np. jarzęb pospolity), w wieku powyżej 7 lat, z zakrytym systemem korzeniowym i prawidłowo ukształtowanym pniem i koroną⁴⁶; drzew liściastych z rodzaju dąb i brzoza⁴⁷;
- e) obowiązek poinformowania Urzędu o terminie nasadzenia.

(dowód: akta kontroli str. 94-102,353-370,385-387,444-450,482-484,531-533,572-575,584-586,630-636,647-650, 693-696, 725-729,748,749)

Z analizowanych 14 decyzji, w których uzależniono zezwolenie od posadzenia nowych drzew w miejsce wskazane w decyzji, w trzech przypadkach poinformowano Starostwo o wykonaniu nasadzeń zastępczych. Dotyczyło to wykonania nasadzeń w zamian za wycięte drzewa na terenie:

- Skawińskiego Obszaru Gospodarczego Park Technologiczny (zadanie inwestycyjne: *Rozwój Skawińskiego Obszaru Gospodarczego – Park Technologiczny*)⁴⁸ (opisano szczegółowo poniżej);
- rynku w Skawinie (zadanie inwestycyjne: *Przebudowa Rynku w Skawinie – Rynek i jego okolice wizytówką miasta*)⁴⁹. W zgłoszeniu poinformowano o terminie przesadzenia i posadzenia nowych drzew.

(dowód: akta kontroli str. 451,452,486,487)

Siedmioma decyzjami⁵⁰ Starosta odmówił wydania zezwolenia na usunięcie 26 drzew. We wnioskach o wydanie zezwolenia jako powód podano zagrożenie bezpieczeństwa, obumarcie i zamieranie drzew, kolizje z projektowaną nawierzchnią, sieciami wykonywanymi w ramach projektu pn. *Przebudowa Rynku w Skawinie – rynek i jego okolice wizytówką miasta*, kolizją z nowo projektowaną drogą dojazdową związaną z bezpośrednio z budową publicznego żłobka oraz planowaną inwestycją *Budowa trybuny wraz z budynkiem szatniowo-sanitarny*. Odmowę uzasadniono:

- dobrym stanem drzew i niestwarzaniem zagrożenia dla ludzi i mienia;
- niestwierdzeniem uszkodzenia systemu korzeniowego, ani utraty stabilności drzewa;
- niekorzystnym ukształtowaniem zieleni ze względu na lukę po wycięciu drzewa;
- brak kolizji z inwestycją (dot. przebudowy rynku oraz budowy trybuny wraz z budynkiem szatniowo-sanitarnym).

(dowód: akta kontroli str. 348, 369, 370, 491, 529, 530, 538, 559, 560, 563, 590, 591, 600, 601, 603, 604, 630-636,699,700, 723,725)

W toku kontroli przeprowadzono oględziny, mające na celu weryfikację obowiązków nałożonych dwoma decyzjami⁵¹ dot. nasadzeń zastępczych i przesadzeń drzew. Na podstawie analizy dokumentów oraz wizji lokalnej dokonano następujących ustaleń:

- a) Według decyzji OS.III.613.216.2011.BG z 23.11.2011 r. należało posadzić 80 szt. drzew liściastych oraz 19,5 m² krzewów do 31 grudnia 2012 r., na terenie działek o nr 2002/1, 2001/1, 1914/1, 2043/25, 1912/28, 1928/1, 1929/1, 1927/1 stanowiących własność Gminy Skawina w zamian za usunięte drzewa i krzewy.

⁴¹ Decyzja znak: OS.III.613.97.1.2013 JM.

⁴² Decyzja znak: OS.III.613.97.1.2013 JM.

⁴³ Decyzja znak: OS.III.613.216.2011.BG.

⁴⁴ Decyzja znak: OS.III.613.190.2011.ZK.

⁴⁵ Decyzja znak: OS.III.613.160.2.2011.ZK.

⁴⁶ Decyzje znak: OS.III.613.23.2011.JT, OS.III.613.1.2011.BG.

⁴⁷ Decyzja znak: OS.III.6133-169-2/10

⁴⁸ Sprawa OS.III.613.216.2011.

⁴⁹ Sprawy o nr: OS.III.613.190.2011 i OS.III.613.107.2011.

⁵⁰ Decyzja znak: OS.III.613.97.4.2013JM; OS.III.613.160.1.2011ZK, OS.III.613.155.3.2011.ZK; OS.III.613.117.6.2011.BG; OS.III.613.117.4.2011.BG; OS.III.613.107.2011.BG; OS.III.BG.6133-169-1/10.

⁵¹ Decyzji o nr znak: OS.III.613.216.2011.BG; OS.III.ZK.6133-57/10

W zgłoszeniu z 19 grudnia 2012 r. Skanska S.A. Generalny Wykonawca zadania *Rozwój Skawińskiego Obszaru Gospodarczego – Park Technologiczny* informował Starostwo, że w zamian za wycięte drzewa na podstawie łącznie pięciu decyzji⁵² (w tym decyzji omawianej powyżej), na terenie Skawińskiego Obszaru Gospodarczego – Park Technologiczny nasadzono łącznie 426 sztuk drzew oraz 34 szt. i 62,5 m² krzewów na działkach nr 2043/40, 2043/41, 150/3, 2040/17, 2040/22. W zgłoszeniu tym nie podano jaką liczbę drzew danego gatunku posadzono na poszczególnych działkach, ani terminu ich posadzenia.

(dowód: akta kontroli str.451,452)

W trakcie oględzin stwierdzono, że na terenie działek wymienionych w decyzji OS.III.613.216.2011.BG z 23.11.2011 r. nie dokonano nasadzeń.

(dowód: akta kontroli str. 444-450,752,755,777)

Na działce nr 150/3 stwierdzono, że:

- posadzono drzewka liściaste w ilości 100 szt. w dwóch rzędach (50 szt. drzew z gatunku głóg jednoszyjkowy o średniej jakości oraz 50 szt. drzew z gatunku brzozy brodawkowatej o słabej jakości o czym świadczy w większości brak liści - rząd od strony ogrodzenia);
- nasadzone drzewka liściaste były w wieku od 5 do 7 lat o obwodzie pnia ok. 7cm, 8 cm (w decyzji zalecano aby materiałem przeznaczonym do nasadzeń zamiennych były drzewa liściaste w wieku powyżej 7 lat, zakrytym systemem korzeniowym oraz prawidłowo ukształtowanym pnem i koroną oraz krzewy w wieku 3-5 lat - materiał jednolity szkółkowany);
- 41 szt. (41%) drzewek było martwych, z tego 9 szt. drzew z gatunku głóg jednoszyjkowy (9%) oraz 32 szt. drzew z gatunku brzozy brodawkowatej (32%);
- drzewka były stabilizowane dwoma palikami o wys. ok. 1,5 m połączone taśmą mocującą. W przypadku 10 drzewek (z gatunku głóg jednoszyjkowy oraz brzozy brodawkowatej) stwierdzono rozchwiane paliki, które nie pełniły funkcji stabilizacyjnej;
- jedno drzewko było złamane na wysokości ok. 1,7 m (drzewo z gatunku brzozy brodawkowatej).

(dowód: akta kontroli str.449,752,753,756-763)

- b) Decyzją nr OS.III.6133-57/10 z dnia 7.06.2010 r zezwolono (z powodu budowy boiska sportowego) na usunięcie 10 szt. drzew pod warunkiem zastąpienia ich innymi drzewami i przesadzenia 3 szt. drzew (z gatunku grab pospolity w ilości 2 szt. oraz 1 szt. z gatunku grujecznik japoński), rosnących na działkach o numerach: 5656/6, 3001/1, 3001/7 stanowiących własność Gminy Skawina. Termin posadzenia w zamian za usunięcie i przesadzenie drzew ustalono w zezwoleniu do 31 grudnia 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 748,749)

W trakcie przeprowadzonych oględzin stwierdzono, że na działkach (na obrzeżach boiska sportowego):

- nie posadzono nowych drzew liściastych w ilości 10 szt. w zamian za usunięte drzewa;
- stwierdzono brak drzewa z gatunku grujecznik japoński, które zgodnie z wymogami tego zezwolenia powinny być przesadzone (wykonano przesadzenie 2 szt. drzew z gatunku grab pospolity). Drzewa te były w dobrym stanie.

(dowód: akta kontroli str. 753,754,769-772)

Jako nasadzenie zastępcze (10 szt. drzew wyciętych w wyniku realizacji tej decyzji), wskazano drzewa iglaste z gatunku świerk kłujący w ilości 10 szt. o wysokości 3-4 m posadzone przy ul. Witosa na skwerze przy placu zabaw (według decyzji usunięte drzewa należało zastąpić drzewami liściastymi).

(dowód: akta kontroli str.748,754,773-776)

W badanym okresie wpłynęło do Starostwa osiem doniesień o nielegalnym usunięciu lub zniszczeniu drzew, z tego cztery sprawy przekazano do rozpatrzenia zgodnie z właściwo-

⁵² Decyzja nr OS.III.613.10.2011.BG z dnia 03.03.2011, Decyzja nr OS.III.613.30.2011.BG z dnia 10.03.2011, Decyzja nr OS.III.613.10.2011.BG z dnia 10.10.2011, Decyzja nr OS.III. 613.120.2011.BG z dnia 15.07.2011, Decyzja nr OS.III.613.216.2011.BG z dnia 23.11.2011.

ściami wójtom Gminy Zabierzów i Gminy Czernichów. W trzech kolejnych sprawach wydział ochrony środowiska i leśnictwa podjął postępowanie (przeprowadzono oględziny w terenie). W latach 2010 - 2014 (tj. do dnia kontroli) Starostwo stwierdziło cztery przypadki zniszczenia drzew bez zezwolenia. Z tego tytułu Starosta nałożył kary za nielegalne usunięcie drzew na:

- a) Gminę Krzeszowice 2 kary za nielegalne usunięcie drzewa z nieruchomości w kwocie:
 - 453.068,07 zł za usunięcie bez wymaganego zezwolenia drzew i krzewów z działki stanowiącej własność Skarbu Państwa i będącej w posiadaniu Gminy Krzeszowice, nr 1311/2 położonej na terenie Krzeszowic⁵³. Decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie⁵⁴, uchylono zaskarżoną decyzję w całości i umorzono postępowanie w pierwszej instancji. Postanowieniem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie⁵⁵, wyznaczono Wójta Gminy Zabierzów do załatwienia sprawy wymierzenia Burmistrzowi Gminy Krzeszowice administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie bez wymaganego zezwolenie drzew i krzewów;
 - 182.860,59 zł za usunięcie 30 drzew bez wymaganego zezwolenia rosnących na działkach 993, 994/5 będących własnością gminy, w miejscowości Krzeszowice, obręb ewidencyjny Tenczynek⁵⁶. Decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie⁵⁷ utrzymano w mocy zaskarżoną decyzję.
- b) Gminę Zabierzów karę 8.195,04 zł za usunięcie 3 szt. drzew, 1 m² krzewu, rosnących na działce nr 522/1 w miejscowości Brzoskwinia gm. Zabierzów⁵⁸;
- c) Klub Sportowy „Kolejarz-Prokocim” w Krakowie karę 17.108,61 zł za usunięcie 1 drzewa bez wymaganego zezwolenia rosnącego na działce nr 196/4 obręb 55 Podgórze, przy ul. Jerzmanowskiego w Krakowie⁵⁹ (Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie wyznaczyło postanowieniem z 10 października 2011 r. Starostę Krakowskiego, jako organ właściwy do załatwienia sprawy dotyczącej wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej w miejsce Prezydenta Miasta Krakowa). Decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie⁶⁰, uchylono zaskarżoną decyzję z powodu niezbrania koniecznego materiału dowodowego oraz przekazano sprawę do ponownego rozpatrzenia przez Starostwo (w trakcie rozpatrywania).

(dowód: akta kontroli str. 22,87-89, 831-900, 910-920)

W latach 2010-2012 Starostwo nie wydatkowało środków na przedsięwzięcia związane z ochroną przyrody, tj. na zadania powiatu określone w art. 403 ust. 1 w związku z art. 400a ust. 1 pkt 29 i 32 ustawy Prawo ochrony środowiska⁶¹. W 2013 r. na urządzenie i utrzymanie terenów zielonych, parków i edukację ekologiczną wydatkowano łącznie 21,8 tys. zł, z tego:

- 14,8 tys. zł na inwentaryzację drzewostanu oraz usunięcie martwych drzew;
- 7 tys. zł na szkolenia o tematyce pszczelarsko-ekologicznej oraz zorganizowanie olimpiady pszczelarskiej.

W 2014 r. (II półroczu) planuje się łącznie 122,5 tys. zł wydatków na inwentaryzację i prace pielęgnacyjne drzewostanu oraz współpracę z organizacjami pozarządowymi w zakresie ekologii i ochrony zwierząt, ochrony dziedzictwa przyrodniczego.

(dowód: akta kontroli str.16-18,49,50)

Według informacji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla powiatu krakowskiego – ziemskiego nie zgłaszano do organów ochrony przyrody spraw związanych ze stanem drzew znajdujących się na terenach inwestycji przejmowanych do użytkowania.

(dowód: akta kontroli str. 81,82)

Ustalone
nieprawidłowości

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

⁵³Decyzja Starosty Krakowskiego z dnia 9 maja 2011 r., znak OS.III.613.33.2011.

⁵⁴Decyzja SKO.OŚ/4170/180/2011 z 20 września 2011 r.

⁵⁵Postanowienie SKO.OŚ/4170/180/2011 z 20 września 2011 r.

⁵⁶Decyzja Starosty Krakowskiego z dnia 14 czerwca 2011 r., znak: OS.III.613.28.1.2011ZK

⁵⁷Decyzja SKO.OŚ/4170/215/2011 z 17 sierpnia 2011 r.

⁵⁸Decyzja Starosty Krakowskiego z dnia 18 kwietnia 2014 r., znak: OS.III.613.115.2013ZK

⁵⁹Decyzja Starosty Krakowskiego z dnia 10 kwietnia 2013 r., znak OS.III.613.205.2011ZK

⁶⁰Decyzja SKO.SA/420/702/2013 z 10 września 2013 r.

⁶¹Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.).

1. W przypadku 14 decyzji, w których uzależniono zezwolenie od posadzenia drzew w miejsce wskazane w decyzji⁶², stwierdzono, że:
 - pomimo upływu terminu posadzenia drzew w przypadku 8 decyzji⁶³ nie powiadomiono Starostwa o nasadzeniach zamiennych zgodnie z wymogami wydanych decyzji i nie podjęto żadnych działań w tym zakresie;
 - nie monitorowano terminów określonych w zezwoleniu – dla 11 decyzji termin posadzenia minął w latach 2010-2012, a dla trzech – 30 czerwca 2014 r.;
 - nie przeprowadzono kontroli obowiązków nasadzeń zastępczych nałożonych zezwoleniem, pomimo że w 11 decyzjach naliczono także opłaty za usunięcie drzew i odroczone terminy ich płatności pod warunkiem posadzenia nowych drzew.

Przeprowadzone w toku kontroli oględziny wykazały, że strony nie wykonują należycie obowiązków nałożonych decyzją. Niezgodności dotyczyły liczby nowo posadzonych drzew, miejsca ich posadzenia, a także stanu materiału sadzeniowego i jego pielęgnacji, które mogą mieć istotny wpływ na niezachowanie żywotności drzew przez okres 3 lat z przyczyn zależnych od posiadacza nieruchomości.

W przypadku dwóch decyzji⁶⁴ zezwolono na usunięcie sześciu topoli pod warunkiem zastąpienia ich w najbliższym sezonie wegetacyjnym drzewami liściastymi innego gatunku rodzimego. Naliczono opłaty w łącznej wysokości 153,9 tys. zł i odroczone terminy ich uiszczenia do najbliższego sezonu wegetacyjnego, zgodnie z art. 86 ust. 1 pkt 10 ustawy o ochronie przyrody. Decyzje były wydane 14 lipca 2011 r., tak więc obowiązek posadzenia nowych drzew upłynął w 2012 r. Starosta nie sprawdził, czy określone w decyzji warunki zostały dotrzymane. W efekcie opłata nie została umorzona, co powinno nastąpić w przypadku posadzenia nowych drzew, ani nie została wyegzekwowana w przypadku, gdyby nowe drzewa nie zostały posadzone.

(dowód: akta kontroli str. 347, 353-371, 378, 385-388, 401, 444-453, 482-484, 489, 531-536, 561, 572-575, 584-586, 602, 630-639, 647-651, 674, 693-697, 725-730, 739, 748, 749)

Zastępca Dyrektora wydziału OS wyjaśnił, że nie przeprowadzono kontroli obowiązków nasadzeń zastępczych i monitorowania terminów określonych w zezwoleniach z powodu niedostatecznej obsady kadrowej w wydziale spowodowanej urlopami macierzyńskimi, wychowawczymi i chorobami pracowników. Istotnym powodem niewykonywania kontroli była również bardzo duża ilość spraw, prowadzonych przez wydział, dotyczących wydania decyzji zezwalających na usuwanie drzew lub krzewów. *Zgodnie z zapisem art. 87 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, obowiązek uiszczenia opłat przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od końca roku, w którym upłynął termin uiszczenia opłaty. Mając na uwadze powyższe egzekucja zobowiązań płatniczych Gmin z tytułu nie wypełnienia obowiązku nasadzeń określonego w decyzjach będzie dokonana w 2014 r. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami zostaną podjęte działania w celu wyjaśnienia przyczyn wykonania nasadzeń niezgodnie z decyzją. Wydział wystąpi do Burmistrza Miasta i Gminy Skawina o wyjaśnienie przyczyn powstania uchybień oraz określenie działań gminy dla wypełnienia warunków ustalonych w decyzji.*

(dowód: akta kontroli str. 903, 904, 908)

NIK zwraca uwagę, że decyzja zezwalająca na usunięcie drzew, w której odracza się termin uiszczenia opłaty, jest decyzją warunkową. Organ wydający decyzję powinien więc sprawdzić, tj. przeprowadzić postępowanie wyjaśniające, czy strona wykonała warunek posadzenia nowych drzew, aby odroczenie opłaty mogło być utrzymane w mocy. Jeżeli strona nie dotrzymała tego warunku, to decyzja powinna być uchylona na podstawie art. 162 § 2 Kpa i wydana nowa z nakazem uiszczenia opłaty. Z kolei warunkiem umorzenia opłaty jest zachowanie żywotności nowo posadzonych drzew przez okres 3 lat od dnia posadzenia, co również powinno być sprawdzone w postępowaniu wyja-

⁶² Decyzja znak: OS.III.613.97.1.2013JM; (...) 97.2.2013JM; (...) 97.3.2013JM; (...) 65.2012.ZK; (...) 216.2011.BG; (...) 190.2011.ZK; (...) 160.2.2011.ZK; (...) 117.2.2011.BG; (...) 117.3.2011.BG; (...) 107.2011.BG; (...) 23.2011.JT; (...) 1.2011.BG; OS.III.6133-169-2/10; OS.III.6133-57/10.

⁶³ Decyzja znak: OS.III.613.65.2012.ZK; (...) 160.2.2011.ZK; (...) 117.2.2011.BG; (...) 117.3.2011.BG; (...) 23.2011.JT; (...) 1.2011.BG; OS.III.6133-169-2/10; OS.III.6133-57/10.

⁶⁴ Decyzje znak: OS.III.613.117.2.2011.BG; OS.III.613.117.3.2011.BG.

śniającym, w tym m.in. w drodze oględzin. Brak rzetelnego sprawdzenia i udokumentowania obowiązków strony powoduje, że opłaty są odraczane, pomimo niespełnienia warunków wynikających w decyzji, a później umarzane. W efekcie nie następuje należyta kompensacja przyrodnicza ani w postaci opłaty, ani w postaci nowo posadzonych drzew.

2. Niestwierdzenie wygaśnięcia dwóch decyzji na podstawie art. 162 § 1 pkt 1 Kpa, pomimo że strony decyzji nie dopełniły warunku usunięcia drzew w określonych terminach. I tak:

- decyzją z 6 grudnia 2010 r.⁶⁵ zezwolono na usunięcie 26 szt. drzew liściastych z rodzaju dąb, brzoza i modrzew z powodu kolizji z planowaną inwestycją pn. Budowa trybuny wraz z budynkiem szatniowo-sanitarnym. W trakcie przeprowadzonych przez kontrolera NIK oględzin stwierdzono, że drzewa nie zostały usunięte;
- decyzją z 21 marca 2011 r.⁶⁶ zezwolono na usunięcie 9 drzew i 3 krzewów z powodu kolizji, z projektowanym parkingiem dla samochodów osobowych przy przedszkolu nr 2 w Skawinie. Strona złożyła powtórny wniosek 7 maja 2012 r. i uzyskała kolejne zezwolenie na usunięcie przedmiotowych drzew 6 czerwca 2012 r.⁶⁷ W uzasadnieniu drugiej decyzji podano, że gmina ponowiła wniosek, ponieważ decyzja OS.III.613.23.2011.JT z dnia 21.03.2011 r. wydana we wcześniej prowadzonym postępowaniu straciła ważność i nie została wykonana.

(dowód: akta kontroli str. 385 -387, 647-650, 725-729, 753, 766-768)

Zastępca Dyrektora wydziału OS wyjaśnił, że nie stwierdzono wygaśnięcia nie wykonanej decyzji, zgodnie z art. 162 § 1 pkt 1 Kpa ponieważ takiego postępowania nie nakazują przepisy szczegółowe ustawy o ochronie przyrody. O stwierdzenie wygaśnięcia nie wystąpiła strona wnioskująca o wydanie zezwolenia.

(dowód: akta kontroli str. 904,908,921)

NIK zwraca uwagę, że postępowanie w sprawach o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew przeprowadza się nie tylko na podstawie ustawy o ochronie przyrody, ale także na podstawie przepisów Kpa. Zgodnie z art. 162 § 1 pkt 1 Kpa organ administracji publicznej, który wydał decyzję w pierwszej instancji, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli decyzja została wydana z zastrzeżeniem dopełnienia przez stronę określonego warunku, w tym przypadku usunięcia drzew w określonym terminie, a strona nie dopełniła tego warunku. Organ stwierdza wygaśnięcie decyzji w drodze decyzji (art. 162 § 3 Kpa). Jeżeli strona nie usunie drzew w terminie wskazanym w decyzji, to należy stwierdzić wygaśnięcie takiej decyzji, wydając kolejną decyzję.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w 13 decyzjach⁶⁸ zezwalających na usunięcie drzew, w których nie naliczono opłat na podstawie art. 86 ust.1 pkt 4, 8, 9 ustawy o ochronie przyrody, nie nałożono obowiązku zastąpienia ich innymi drzewami⁶⁹.

(dowód: akta kontroli str. 376,377,399,400,534,535,590-596,657-673,737,738)

Zastępca Dyrektora wydziału OS wyjaśnił, że wydane zezwolenia dotyczyły drzew, które powinny być usunięte, z uwagi na szkody, które powodują. Usuwane drzewa nie kwalifikowały się do przesadzenia. W tych sytuacjach zalecenie wykonania nasadzenia zastępczego, jako warunku dodatkowego, powinno być wykazane prawem lub interesem publicznym.

(dowód: akta kontroli str. 904, 908, 909)

Zdaniem NIK, w konstrukcji nasadzeń zastępczych upatruje się zastosowania koncepcji zrównoważonego rozwoju. Polega ona przede wszystkim na wyważeniu sprzecznych ze sobą interesów. Jeśli organ decyduje się na zezwolenie na usunięcie drzew i daje priorytet prawu własności, to powinien jednocześnie zadbać o ochronę tej wartości, która musi w tym

⁶⁵ Decyzja nr OS.III.613.3-169-2/10 z dnia 6.12.2010 r.

⁶⁶ Decyzja nr OS.III.613.23.2011.JT.

⁶⁷ Decyzja nr OS.III.613.65.2012.ZK.

⁶⁸ Decyzje znak: OS.III.613.206.2012.BG; (...) 242.2011.ZK; (...) 160.3.2011.ZK,(...) 155.1.2011.ZK; (...) 155.2.2011.ZK; (...) 117.1.2011.BG, (...)117.4.2011.BG; (...)117.5.2011.BG; (...)19.1.2011.BG; (...)19.2.2011.BG; (...)19.3.2011.BG; (...)19.4.2011.BG; OS.III.ZK.6133-88/10.

⁶⁹ Decyzje wydano w 16 badanych sprawach.

momencie ustąpić. Taką rolę w przypadku ochrony zasobów przyrodniczych pełnią właśnie nasadzenia zastępcze.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie zaniedbania w zakresie sprawdzania i egzekwowania obowiązków nałożonych w decyzjach Starosty udzielających zezwolenia na usunięcie drzew, w szczególności dotyczących wykonania nasadzeń zastępczych oraz sprawdzenia ich stanu po upływie okresu odroczenia opłaty za ich usunięcie. W efekcie przysługujące Staroście instrumenty prawne przyczyniające się do ochrony zadrzewień i kompensaty przyrodniczej nie były skuteczne.

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

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą w Starostwie działalność edukacyjna i informacyjna o której mowa w art. 4 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody dotyczyła zorganizowania w 2013 r.:

- Szkolenia o tematyce pszczelarsko-ekologicznej w ramach Konferencji pszczelarskiej Powiatu Krakowskiego;
- Olimpiady Pszczelarskiej Powiatu Krakowskiego dla młodzieży szkół ponadgimnazjalnych.

(dowód: akta kontroli str. 49,50)

Według wyjaśnień Starosty w innych przypadkach nie podejmowano w badanym okresie działań edukacyjnych i informacyjnych dotyczących ochrony przyrody w szczególności ochrony drzew, *ponieważ większość postępowań prowadzi na wniosek gmin, które działają na podstawie tych samych przepisów i uczestniczą w tych samych szkoleniach. Sporadycznie, Starostwo udostępniało sale konferencyjne na potrzeby szkolenia pracowników samorządowych.*

(dowód: akta kontroli str.19,21)

Działalność edukacyjna i informacyjna, dotycząca ochrony przyrody była prowadzona w szkołach, dla których organem prowadzącym był Powiat Krakowski. Na podstawie informacji uzyskanych z pięciu szkół⁷⁰, ustalono, że podejmowane działania związane z ochroną przyrody (uwzględniające też tematykę dotyczącą drzew) polegały m.in. na:

- organizowaniu prelekcji i konkursów pn. *Tydzień Edukacji Ekologicznej* (Zespół Szkół techniczno- Ekonomicznych w Skawinie);
- ujęciu w podstawie programowej w Technikum Architektury i Krajobrazu zagadnień związanych z ochroną przyrody, w tym drzew gdzie poruszane są m.in. tematy dot. zasad wykonywania inwentaryzacji drzewostanu, zasad usuwania drzew, zasad pielęgnacji drzew i krzewów (Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych w Krzeszowicach);
- prowadzeniu w Ojcowskim Parku Narodowym zajęć, których częścią była nauka rozpoznawania drzew, omówienie roli drzew w ekosystemie lasu, udziału młodzieży w olimpiadzie wiedzy ekologicznej (Zespół Szkół i Placówek Oświatowych w Skale);
- udziale w realizacji grantu edukacyjnego *Walory przyrodnicze Ojcowskiego Parku Narodowego, udziału w olimpiadzie wiedzy ekologicznej, udziału w sesjach ekologicznych z okazji dnia ziemi* (Liceum Ogólnokształcące w Krzeszowicach);
- udziale w olimpiadzie wiedzy ekologicznej oraz konkursie pn. *Skarby Powiatu Ojcowski Park Narodowy* (Liceum Ogólnokształcące w Skawinie).

(dowód: akta kontroli str.9,66-80)

W przypadku 16 analizowanych spraw (omówionych szczegółowo w pkt.1 wystąpienia postkontrolnego) usunięcia drzew nie konsultowano z organizacjami pozarządowymi lub mieszkańcami. Liczba drzew do usunięcia określona w wydanych decyzjach wynosiła od 7 do 80. Z tego cztery decyzje⁷¹ dotyczyły liczby drzew powyżej 20 (od 26 do 80).

(dowód: akta kontroli str. 94-102)

⁷⁰ Informację uzyskano na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK z Zespołu Szkół i Placówek w Skale, Liceum Ogólnokształcącego w Krzeszowicach, Liceum Ogólnokształcącego w Skawinie, Zespołu Szkół Techniczno-Ekonomicznych w Skawinie, Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych w Krzeszowicach.

⁷¹ Decyzja znak: OS.III.613.216.2011.BG z 23.11.2011 r., OS.III.613.155.2011 ZK z 19.08.2011 r., OS.III.613.107.2011.BG z 27.07.2011 r., OS.III.BG.6133-169-2/10 z 6.12.2010 r.

Zastępca Dyrektora wydziału OS wyjaśnił, że ze względu na brak obowiązku prawnego w analizowanych postępowaniach nie konsultowano usunięcia drzew z organizacjami pozarządowymi i społecznością lokalną.

(dowód: akta kontroli str. 906,909)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

IV. 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 Kontroli⁷², wnosi o:

- 1) Dokumentowanie stanu faktycznego w prowadzonych postępowaniach o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów (w tym sporządzanie dokumentacji fotograficznej) w sposób jednoznacznie umożliwiający weryfikację złożonego wniosku w zakresie liczby drzew, gatunku, obwodu pnia oraz powierzchni krzewów, w szczególności, gdy usunięcie drzew związane jest z prowadzoną inwestycją.
- 2) Monitorowanie i kontrolowanie wykonania obowiązków nakładanych na wnioskodawców w decyzjach zezwalających na usunięcie drzew.
- 3) Stwierdzanie wygaśnięcia decyzji zezwalających na usunięcie drzew w przypadkach, gdy strona nie dokona wycięcia drzew w ustalonym w decyzji terminie.
- 4) Podjęcie działań w celu weryfikacji i wyegzekwowania wykonania obowiązków posadzenia nowych drzew, w szczególności w sprawach wskazanych w niniejszym wystąpieniu.

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 Krakowie.

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.

Kraków, dnia lipca 2014 r.

Kontroler
Wiesław Matras
specjalista kp.

⁷² Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.