



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.014.02.2018
P/18/046

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie
ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin
T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11
llu@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/046 – Usuwanie drzew i krzewów oraz zagospodarowanie pozyskanego drewna
Okres objęty kontrolą	Lata 2015-2018 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych)
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Iwona Pacwa, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/106/2018 z dnia 17.07.2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Lublinie (dalej: Starostwo) ul. Spokojna 9, 20-074 Lublin
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Pikula, Starosta Lubelski (dowód: akta kontroli str. 3-7)

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Starosta zapewnił warunki kadrowo – techniczne niezbędne do realizacji zadań związanych z wydawaniem zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów w latach 2015-2018. Nie były one jednak optymalne do rzetelnego prowadzenia postępowań w powyższym zakresie. Dotyczy to zwłaszcza niezapewnienia adekwatnej do liczby realizowanych spraw obsady kadrowej oraz niewskazania zarówno w regulaminie, jak i zakresach czynności pracowników wszystkich zadań Starosty wynikających z ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody² dotyczących usuwania drzew i krzewów.

Urząd prawidłowo we wszystkich objętych szczegółową kontrolą postępowaniach o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów zweryfikował przedstawione we wnioskach o wyrażenie takiej zgody, powody uzasadniające usunięcie drzew, jak również stan drzew objętych tymi wnioskami, w efekcie czego w niektórych przypadkach odmawiano zgody na usunięcie drzew zdrowych albo, których usunięcie nie było niczym uzasadnione. Urząd prawidłowo stosował zwolnienia z opłat za usunięcie drzew i krzewów w przypadkach określonych w uoop. We wszystkich przypadkach, w których było to wymagane, uzgadniano projekt decyzji o zezwoleniu na usunięcie drzew z właściwymi organami. W wydawanych decyzjach Urząd zapewnił kompensację przyrodniczą.

Stwierdzono jednak przypadki wydawania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów, których usunięcie nie wymagało uzyskania takiej zgody, na podstawie niekompletnych wniosków, błędnego naliczenia opłat za usunięcie drzew i krzewów, jak również przypadki wydawania zezwoleń niezawierających niektórych wymaganych elementów oraz nieprzestrzegania terminu na załatwienie sprawy określonego w art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³. Pomimo obowiązku wynikającego z ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania

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 Dz.U. z 2018 r. poz. 142 ze zm. Dalej: uoop.

³ Dz.U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm. Dalej: Kpa.

na środowisko⁴ nie wprowadzano do publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach o środowisku wszystkich objętych badaniem wniosków oraz wydanych zezwoleń. Ponadto Starosta nie kontrolował realizacji przez adresatów decyzji warunków zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów w zakresie przestrzegania wskazanych w decyzjach terminów ich usunięcia, nie egzekwował przekazywania przez nich informacji o dokonaniu nasadzeń zastępczych oraz nie przeprowadzał oględzin mających na celu sprawdzenie żywotności nasadzonych drzew i krzewów po upływie 3 lat od dokonania nasadzeń, a w efekcie nie dokonywał dalszych działań mających na celu przeliczenie lub umorzenie naliczonej opłaty.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zapewnienie zaplecza kadrowo-technicznego do wykonywania zadań dotyczących usuwania drzew i krzewów

Opis stanu faktycznego

1.1. Komórką organizacyjną właściwą do prowadzenia spraw związanych z realizacją uoop, zgodnie z Regulaminem Starostwa Powiatowego w Lublinie⁵ był Wydział Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa⁶. W Regulaminie wskazano, że do zadań Wydziału należy m.in. realizacja przepisów ustawy o z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Niewskazanie szczegółowych zadań Wydziału związanych z realizacją przywołanej ustawy Naczelnik Wydziału wyjaśnił, brakiem żądania w tym zakresie przez komórkę opracowującą regulamin tj. Wydział Organizacyjny Starostwa.

(dowód: akta kontroli str. 10-13, 428-430)

1.2. Zadania z zakresu usuwania drzew i krzewów realizowało trzech pracowników, przy czym średnie zatrudnienie w poszczególnych latach kontrolowanego okresu wynosiło dwa etaty. Zadania związane z usuwaniem drzew i krzewów stanowiły około 30% zadań powierzonych w zakresach czynności tym pracownikom. Zgodnie z zakresem obowiązków służbowych obydwu pracownikom w ramach realizacji przepisów uoop powierzono czynności polegające na: wydawaniu zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów w odniesieniu do nieruchomości będących własnością gminy, rozpatrywaniu odwołań i zażaleń do wydanych decyzji i postanowień, rozpatrywanie skarg i wniosków w zakresie posiadanego zakresu czynności.

(dowód: akta kontroli str. 14-27, 29, 36-73)

1.3. Wszyscy pracownicy realizujący zadania z zakresu usuwania drzew i krzewów posiadali wykształcenie wyższe, w tym jeden wykształcenie rolnicze. W kontrolowanym okresie dwóch pracowników odbyło po trzy szkolenia m.in. dotyczące ochrony gatunkowej w procesie usuwania drzew i krzewów, metody wizualnej identyfikacji drzew zagrażających bezpieczeństwu w rutynowej kontroli drzewostanu miejskiego, najnowszych zmian w ustawie o ochronie przyrody w zakresie zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów oraz naliczania administracyjnych kar pieniężnych.

(dowód: akta kontroli str. 28-35)

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1405, ze zm. Dalej: ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie.

⁵ Załącznik do Obwieszczenia Zarządu Powiatu w Lublinie z dnia 13 czerwca 2017 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Lublinie. Załącznik do uchwały Nr IX/91/2011 Rady Powiatu w Lublinie z dnia 7 września 2011 r. Załącznik do Obwieszczenia Zarządu Powiatu w Lublinie z dnia 13 października 2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Lublinie. Dalej: Regulamin.

⁶ Dalej: WOŚRiL, Wydział.

1.4. Naczelnik WOŚRiL wyjaśnił, że pracownicy wykonujący zadania związane z usuwaniem drzew i krzewów nie zostali wyposażeni w środki trwałe oraz urządzenia służące dokumentowaniu oględzin. Podczas wykonywania powyższych zadań mogli korzystać np. z aparatu fotograficznego będącego własnością powiatu, jednak w praktyce wykorzystywali do tego celu posiadane telefony komórkowe. Pomiary drzew dokonywane były za pomocą taśm mierniczych. W celu dotarcia do miejsca oględzin pracownicy mogli korzystać z samochodu prywatnego do celów służbowych, samochodu służbowego lub ze środków komunikacji publicznej w ramach polecenia wyjazdu służbowego. Dodatkowo pracownicy nie zgłaszali potrzeby zakupu innego wyposażenia, które byłoby im niezbędne podczas dokonywanych oględzin.

(dowód: akta kontroli str. 8-9, 405-411)

1.5. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do zarządzenia nr 37/11 Starosty Lubelskiego z dnia 29 marca 2011 r. w sprawie określenia procedury zarządzania ryzykiem w Starostwie Powiatowym w Lublinie w odniesieniu do procedur ściśle administracyjnych, ocena ryzyka dokonywana była w obszarze „Usługi administracyjne”, który obejmował m.in. procesy wydawania decyzji, zezwoleń oraz obsługi klienta. W odniesieniu do ww. obszaru ogóle ryzyko zostało ustalone na poziomie akceptowalnym (poważny wpływ na działalność jednostki przy średnim prawdopodobieństwie wystąpienia) przy jednoczesnym podjęciu mechanizmów weryfikacji przyjętych procedur (m.in. kontrole wewnętrzne, audyty, kontrole funkcjonalne) i szkoleń dla pracowników. Zidentyfikowane czynniki ryzyka i ich wpływ na realizację zadań WOŚRiL utrzymywane były na poziomie przyjętym dla całej jednostki. Naczelnik Wydziału miał obowiązek przekazania informacji o występujących dodatkowych czynnikach ryzyka mogących zakłócić proces realizacji zadań Wydziału.

Zadania realizowane przez WOŚRiL podlegały również ocenie przez audytora wewnętrznego oraz Wydział Audytu, Kontroli i Jakości. Audytor wewnętrzny w corocznych planach audytowych oceniając otoczenie zewnętrzne i wewnętrzne realizowanych zadań dokonywał oceny poziomu ryzyka w 15 obszarach funkcjonowania Starostwa. Ryzyko realizacji zadań przez Wydział w kolejnych latach zostało ustalone na następujących poziomach: 2016 r. – średni, 2017 r. – niski, 2018 r. – wysoki. W ocenie ryzyka uwzględniono m.in. zmiany w przepisach prawa, otoczenie zewnętrzne, zmiany kadrowe.

Wyniki niniejszej kontroli wskazują, na zasadność identyfikacji wysokiego poziomu ryzyka oraz jego analizy zwłaszcza w zakresie dostosowania zasobów ludzkich do zadań realizowanych przez Wydział.

(dowód: akta kontroli str. 74-93)

1.6. W przeprowadzonych dwóch zadaniach audytowych (7/2015 i 7/2016) mających na celu m.in. sprawdzenie zgodności realizacji procesu wydawania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z opracowaną przez Wydział Kartą sprawy⁷, obejmujących łącznie trzy zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów nie stwierdzono nieprawidłowości.

Kontrola wewnętrzna w zakresie sprawdzenia zgodności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi zadań realizowanych przez Wydział oraz organizacji i terminowości załatwiania spraw została zaplanowana na IV kwartał 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 75, 94-95)

⁷ Karta sprawy OŚR-06-Zezwolenie na usuwanie drzew i krzewów z nieruchomości stanowiących własność gmin.

Ustalono
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Regulacje wewnętrzne Starostwa (regulamin organizacyjny) oraz zakresy czynności pracowników w sposób ogólny określały zadania dotyczące usuwania drzew i krzewów.

Pracownikom realizującym zadania z zakresu usuwania drzew i krzewów, w powierzonych im zakresach czynności zapisano jedynie zadania polegające na wydawaniu zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów w odniesieniu do nieruchomości będących własnością gminy, rozpatrywaniu odwołań i zażaleń do wydanych decyzji i postanowień, rozpatrywanie skarg i wniosków w zakresie posiadanego zakresu czynności. Naczelnik Wydziału wyjaśnił, że wpisując w opisach stanowisk pracy i zakresach obowiązków realizację zadania polegającego na „wydawaniu zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów w odniesieniu do nieruchomości będących własnością gminy” rozumiano wykonywanie wszystkich innych zadań Starosty wynikających z problematyki usuwania drzew i krzewów, jak i realizację obowiązków wynikających z tych decyzji. Zdaniem Naczelnika szczegółowe podejście do określania zakresów obowiązków powodowałoby skupianie się pracowników na ścisłej realizacji zapisów ich obowiązków i ich mało elastyczne podejście do stawianych zadań.

NIK zauważył, że ograniczanie się do określenia zadań w danym obszarze, w sposób ogólny, w istotnych obszarach ich działania może utrudniać sprawowanie przez Starostę skutecznego nadzoru nad pracownikami realizującymi zadania. Należy mieć również na uwadze, że zgodnie z wydanymi przez Ministra Finansów „Standardami kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych”⁸, stanowiącymi wskazówki w zakresie funkcjonowania, tworzenia, oceny i doskonalenia systemów kontroli zarządczej – struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań, a aktualny zakres wykonywanych obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika. Przykładowo brak przypisania pracownikom zadań dotyczących kontroli przestrzegania przez wnioskodawców warunków wydanych zezwoleń mógł być przyczyną niewykonywania zadań w tym zakresie, co opisano w drugim obszarze niniejszego wystąpienia. W zakresach czynności nie uwzględniono także podejmowania działań w przypadku nielegalnego usunięcia drzew i krzewów, podejrzenia ich uszkodzenia lub zniszczenia, w tym wymierzania i egzekwowania administracyjnych kar pieniężnych, których skuteczność nie została oceniona w związku z brakiem tego rodzaju postępowań w kontrolowanym okresie.

Ponadto, należy zauważyć, że rocznie do Starostwa wpływa około 100 wniosków o wydanie zgody na usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych, które wymagają weryfikacji zarówno pod względem kompletności, jak również realizacji zadań w terenie przedmiotu wniosków. Po wydaniu decyzji, wykonanie warunków w nich zawartych powinno zostać skontrolowane, a odłożone w czasie - objęte monitoringiem. NIK zwraca uwagę, że Starostwo nie zapewniło optymalnego zaplecza kadrowego dla wykonywania tych zadań. Zadania te stanowiły w zakresach czynności pracowników je realizujących zaledwie 30% przypisanych im zadań. Przy czym głównymi zadaniami wskazanym w zakresach czynności przywołanych pracowników było przyjmowanie zgłoszeń instalacji, z której emisja nie wymaga pozwolenia, mogących negatywnie oddziaływać na środowisko oraz

⁸ Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych. Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

wydawanie zaświadczeń, w sprawie objęcia działki uproszczonym planem urządzania lasu.

(dowód: akta kontroli str. 10-27, 36-73, 403)

Ocena cząstkowa

Zadania Starosty dotyczące usuwania drzew i krzewów zostały w sposób ogólny zawarte zarówno w Regulaminie organizacyjnym Urzędu, jak również w zakresach czynności dwóch pracowników je realizujących. Starosta nie zapewnił optymalnego zaplecza kadrowego do wykonywania zadań z tego zakresu, stanowiły one zaledwie ok. 30% zadań, jakie powierzono tym pracownikom⁹.

2. Wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów oraz kontrola realizacji warunków wynikających z prowadzonych postępowań

2.1. Wydawanie zezwoleń dotyczących usuwania drzew i krzewów

2.1.1. Według zezwoleń wydanych w latach 2015-2018 (do 15 maja) Starosta wyraził zgodę na usunięcie w terminie do końca 2020 r. łącznie 2.388 drzew i 8.751,11 m² krzewów (w tym 2.031 drzew i 1.161,5 m² z terenu nieruchomości gminnych oraz 357 drzew i 7.589,61 m² krzewów z terenu nieruchomości PKP¹⁰). W latach 2015-2018 przewidziano do usunięcia 2.264 drzew i 8.419,11 m² krzewów¹¹, w tym: w 2015 r.: 241 drzew i 264 m² krzewów, 2016 r.: 645 drzew i 205 m² krzewów, 2017 r.: 508 drzew i 263,5 m² krzewów i w 2018 r.: 870 drzew i 7.686,61 m² krzewów¹².

(dowód: akta kontroli str. 96-120, 440-445)

2.1.2. W kontrolowanym okresie (wg stanu na dzień 15 maja 2018 r.) do Starostwa wpłynęło łącznie 317 wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie 2.766 drzew i 9.281,11 m² krzewów. Liczba wniosków, w tym odnosząca się odpowiednio do drzew i krzewów wynosiła: 2015 r.: 95 wniosków dotyczących 926 drzew, 571 m² krzewów, 2016 r.: 103 wnioski odnoszące się do 550 drzew i 412,5 m² krzewów, 2017 r.: 88 wniosków dotyczących 1.034 drzew i 7.959,61 m² krzewów, 2018 r.: 31 wniosków dotyczących 256 drzew i 338 m² krzewów.

(dowód: akta kontroli str. 96-120, 440-445)

2.1.3. Liczba decyzji oraz ilość drzew i powierzchnia krzewów objęta zezwoleniami w kolejnych latach były następujące: rok 2015 - 89 decyzji dotyczących 707 drzew i 269 m² krzewów, rok 2016 – 102 decyzje dotyczące 528 drzew i 393,5 m² krzewów, rok 2017 – 83 decyzje dotyczące 924 drzew i 7.756,61 m² krzewów, rok 2018 – 27 decyzji dotyczących 229 drzew i 338 m² krzewów¹³.

(dowód: akta kontroli str. 96-120, 440-445)

2.1.4. W latach 2015–2018 (do 15 maja) Starosta wydał pięć decyzji odmownych w stosunku do 29 drzew wnioskowanych do usunięcia oraz 11 decyzji zawierających w części odmowę wydania zezwolenia na usunięcie 36 drzew i 11 m² krzewów. Kontrola czterech decyzji odmownych w zakresie wszystkich lub części drzew

⁹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową.

¹⁰ Dla PKP w kontrolowanym okresie zostało wydane jedno zezwolenie w 2017 r., zgodne z przedłożonym w tym samym roku wnioskiem obejmującym 357 drzew i 7.589,61 m² krzewów.

¹¹ Dodatkowo na lata 2019-2020 przewidziano do usunięcia 124 drzew i 228 m² krzewów.

¹² W tym z terenu nieruchomości PKP, w 2018 r.

¹³ Jeden wniosek, który wpłynął do Starostwa w 2018 r. w związku z nieuzupełnieniem danych został pozostawiony bez rozpatrzenia. Projekty decyzji w pozostałych trzech postępowaniach zostały przekazane do RDOŚ w celu uzgodnienia.

i krzewów wnioskowanych do usunięcia, wykazała, że w trzech z nich¹⁴ odmowa wynikała ze stwierdzonego podczas oględzin dobrego stanu zdrowotnego drzew, natomiast w jednym przypadku z braku uzgodnienia usunięcia drzewa¹⁵ przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (dalej: RDOŚ). Umorzenie dwóch postępowań¹⁶ dotyczących łącznie 110 drzew i 240 m² krzewów wynikało z wycofania wniosków przez wnioskodawców. Jedno postępowanie¹⁷ zostało umorzone w związku z nieposiadaniem przez wnioskodawcę tytułu prawnego do nieruchomości, na której rosło wnioskowane do usunięcia drzewo. Brak uzupełnienia przez wnioskodawców danych w wyznaczonym terminie był przyczyną pozostawienia bez rozpatrzenia pięciu wniosków dotyczących 34 drzew i 200 m² krzewów.

(dowód: akta kontroli str. 96-120, 357-389, 433-447)

2.1.5. Łączna kwota opłat za usunięcie drzew i krzewów nałożonych w 99 decyzjach udzielających zezwolenia wynosiła 10.285 tys. zł. Termin uiszczenia opłat we wszystkich wydanych decyzjach został odroczony w związku z nałożeniem w zezwoleniach obowiązku dokonania nasadzeń zastępczych, a okres 3 lat od daty dokonania tych nasadzeń, umożliwiając dokonywanie oceny ich żywotności upływa najwcześniej w październiku 2018 r. Najczęściej wskazywaną podstawą prawną nienaliczenia opłat za usunięcie drzew i krzewów w udzielonych zezwoleniach był art. 86 ust. 1 pkt 4 i 5¹⁸ uoop.

(dowód: akta kontroli str. 96-120, 440-445)

2.1.6. W 239 zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów Starosta nałożył obowiązek dokonania nasadzeń zastępczych 2.597 drzew i 424 m² krzewów, co odpowiadało 109% ilości drzew usuniętych i 5% powierzchni usuniętych krzewów. Na adresatów 62 zezwoleń nie nałożono obowiązku wniesienia opłaty za usunięte drzewa i krzewy, przy jednoczesnym braku zobowiązania do dokonania nasadzeń zastępczych.

(dowód: akta kontroli str. 96-120, 440-445)

2.1.7. Szczegółowemu badaniu poddano 12 zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych¹⁹ i jedno zezwolenie²⁰ wydane na podstawie art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym²¹. W zbadanych sprawach, wnioski o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów uzasadniano przede wszystkim: kolizją z planowaną inwestycją, złym stanem zdrowotnym drzew powodującym zagrożenie dla bezpieczeństwa ludzi i mienia, koniecznością uporządkowania terenu, a w przypadku wniosku złożonego przez PKP usytuowanie drzew i krzewów w odległości mniejszej niż 15 m od osi skrajnego toru kolejowego. Ustalono, że wszystkie zezwolenia zostały wydane zgodnie z właściwością rzeczową i miejscową.

(dowód: akta kontroli str. 145-338, 440-445)

¹⁴ OŚR.613.37.2015.SJ1 z dn. 05.05.2015 r., OŚR.613.78.2017.JD z dn. 24.10.2017 r., OŚR.613.44.2018.JD z dn. 13.07.2018 r.

¹⁵ OŚR.613.17.2016.AK4 z dn. 27.05.2016 r.

¹⁶ OŚR.613.57.2015.SJ1 z dn. 12.06.2015 r., OŚR.613.112.2017.JD z dn. 01.12.2017 r.

¹⁷ OŚR.613.99.2017.AK4 z dn. 9.11.2017 r.

¹⁸ Art. 86 ust. 1 pkt. 4 i 5 uoop: nie nalicza się opłat za usunięcie drzew lub krzewów, które zagrażają bezpieczeństwu ludzi lub mienia w istniejących obiektach budowlanych lub funkcjonowaniu urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1 Kodeksu cywilnego oraz drzew lub krzewów, które zagrażają bezpieczeństwu ruchu drogowego lub kolejowego albo bezpieczeństwu żeglugi.

¹⁹ OŚR.613.11.2018.JD z dn. 15.03.2018 r., OŚR.613.129.2017.AK4 z dn. 12.02.2018 r., OŚR.613.75.2017.MD2 z dn. 18.12.2017 r., OŚR.613.10.2017.AK4 z dn. 07.04.2017 r., OŚR.613.8.2016.SJ1 z dn. 09.03.2016 r., OŚR.613.30.2016.SJ1 z dn. 22.04.2016 r., OŚR.613.66.2016.AK4 z dn. 22.08.2016 r., OŚR.613.138.2016.SJ1 z dn. 27.12.2016 r., OŚR.613.5.2015.SJ1 z dn. 09.02.2015 r., OŚR.613.21.2015.SJ1 z dn. 07.05.2015 r., OŚR.613.18.2015.SJ1 z dn. 07.04.2015 r., OŚR.613.134.2015.AK4 z dn. 10.02.2016 r.

²⁰ OŚR.613.53.2017.MB z dn. 18.11.2017 r.

²¹ Dz. U. z 2017 r., poz. 2117, ze zm.

2.1.8. W siedmiu przypadkach²² stwierdzono, że skierowane do Starosty wnioski o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów odpowiadały wymogom określonym w art. 83 ust. 4 uoop (w brzmieniu obowiązującym do dnia 27 sierpnia 2015 r.) oraz w art. 83b ust. 1 uoop (w brzmieniu obowiązującym od dnia 28 sierpnia 2015 r.²³), 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. W pozostałych sześciu wnioskach brak było od jednego do dwóch wymaganych prawem elementów. W dwóch przypadkach²⁴ w trybie art. 64 §2 ustawy Kpa wezwano wnioskodawców do uzupełniania braków w zakresie informacji na temat obwodu pni drzew wnioskowanych do usunięcia, wskazania gatunków nasadzanych drzew oraz przedłożenia informacji w zakresie planu dokonania nasadzeń zastępczych. Pomimo uzupełnienia wniosków w określonym w wezwaniu terminie, wnioski te pozostawały niekompletne w zakresie nazw gatunku wnioskowanych do usunięcia drzew.

(dowód: akta kontroli str. 145-338, 440-445)

2.1.9. W kontrolowanych sprawach nie wystąpiły przypadki wystąpienia do wnioskodawcy o przeanalizowanie możliwości alternatywnej realizacji inwestycji, w celu zachowania jak największej liczby drzew i krzewów.

(dowód: akta kontroli str. 145-338, 440-445)

2.1.10. 426 drzew (66%) i 8.215,6 m² krzewów (99,5%) ujętych w kontrolowanych decyzjach wymagało uzyskania zezwolenia, tj. nie podlegało wyłączeniom, o których mowa w art. 83 ust. 6 uoop (w brzmieniu obowiązującym do dnia 27 sierpnia 2015 r.) oraz 83f uoop (w brzmieniu obowiązującym od dnia 28 sierpnia 2015 r.). W dwóch wydanych decyzjach zezwolenia nie wymagało usunięcie 211 drzew i 44,01 m² krzewów z terenu nieruchomości PKP²⁵ oraz 7 drzew z terenu nieruchomości gminnych.

(dowód: akta kontroli str. 145-338, 440-445)

2.1.11. W przypadku dwóch²⁶ kontrolowanych spraw, zgodnie z przepisami obowiązującymi na dzień ich załatwienia, zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów rosnących w pasie drogi publicznej wydano po uzgodnieniu ich projektu z RDOŚ. W dokumentacji jednej z ww. spraw brak było zdjęć wnioskowanych do usunięcia drzew i krzewów. Zgodnie z art. 83a ust. 4 ustawy o ochronie przyrody²⁷, organ właściwy do wydania zezwolenia niezwłocznie przekazuje do uzgodnienia projekt zezwolenia wraz z aktami sprawy, w tym dokumentację fotograficzną drzewa lub krzewu.

(dowód: akta kontroli str. 145-160, 179-199, 254-265)

2.1.12. Stosownie do wymogów uoop wydanie decyzji każdorazowo poprzedzone zostało oględzinami drzew i krzewów przeznaczonych do usunięcia. Oględziny były dokumentowane protokołami sporządzanymi z zachowaniem wymogów art. 68 § 1

²² OŚR.613.18.2015.SJ1 z dn. 07.04.2015 r., OŚR.613.11.2018.JD z dn. 15.03.2018 r., OŚR.613.10.2017.AK4 z dn. 07.04.2017 r., OŚR.613.129.2017.AK4 z dn. 12.02.2018 r., OŚR.613.138.2016.SJ1 z dn. 27.12.2016 r., OŚR.613.66.2016.AK4 z dn.22.08.2016 r., OŚR.613.53.2017.MB z dn.18.11.2017 r.

²³ Po zmianie wprowadzonej art. 29 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 1045, ze zm.), dalej: ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym.

²⁴ OŚR.613.5.2015.SJ1 z dn. 09.02.2015 r., OŚR.613.134.2015.AK4 z dn. 10.02.2016 r.

²⁵ Do próby kontrolnej przyjęto 80% drzew i krzewów wykazanych w załączniku do decyzji.

²⁶ OŚR.613.21.2015.SJ1 z dn. 07.05.2015 r., OŚR.613.75.2017.MD2 z dn. 18.12.2017 r.

²⁷ Dz.U. z 2016, poz. 2134 ze zm. – wg stanu obowiązującego na dzień wydania decyzji.

Kpa. Z treści protokołów wynikało, że uczestniczyły w nich zainteresowane strony. W trakcie oględzin weryfikowano głównie, pod względem zgodności z wnioskiem: liczbę, gatunek i obwody drzew, badano zasadność zamierzonego usunięcia oraz stan żywotności drzew i krzewów. W każdym przypadku w protokołach odniesiono się do występowania w obrębie zadrzewienia gatunków chronionych. Jedynie w dwóch²⁸ przypadkach sporządzono dokumentację fotograficzną dotyczącą wnioskowanych do usunięcia drzew i krzewów. Naczelnik Wydziału wyjaśnił, że dokumentacja fotograficzna jest sporządzana w przypadku zezwoleń, których projekt podlega uzgodnieniu z RDOŚ, w innych przypadkach sporządzanie takiej dokumentacji ma charakter uznaniowy.

(dowód: akta kontroli str. 145-160, 171-178, 317-338, 428-430)

2.1.13. Osiem z 13 kontrolowanych decyzji zawierało wszystkie wymagane prawem elementy, w szczególności: nazwę wnioskodawcy, miejsce i termin usunięcia, nazwę gatunku oraz obwód pnia drzew lub wielkość powierzchni, z której zostanie usunięty krzew; wysokość opłaty za usunięcie drzewa i krzewu. W 12 zezwoleniach usunięcie drzew uzależniono od dokonania nasadzeń zastępczych²⁹. Zgodnie z art. 83b ust. 1 pkt. 9 lit.a uoop liczba przewidzianych do nasadzenia drzew/powierzchnia krzewów w 11 zezwoleniach, była co najmniej równa liczbie usuwanych drzew i krzewów³⁰. Terminy na usunięcie drzew i krzewów wynosiły od 3 do 19 miesięcy od dnia wydania decyzji. W żadnej z kontrolowanych decyzji termin ten nie mieścił się wyłącznie w okresie od 1 marca do 15 października tj. w okresie lęgowym ptaków lub wychowu młodych. Dodatkowo decyzje zawierały informację o konieczności dostosowania terminu usuwania drzew do wymogów ochrony przyrody na danym terenie. Podobnie odległe terminy nasadzeń zastępczych wskazane w decyzjach umożliwiały ich dokonanie wiosną lub jesienią.

(dowód: akta kontroli str. 145-160, 223-233)

2.1.14. Dziesięć z poddanej szczegółowej analizie decyzji zostało wydanych w terminie zgodnym z art. 35 § 3 Kpa tj. nie dłuższym niż dwa miesiące.

(dowód: akta kontroli str. 145-160, 223-233)

2.1.15. W dziewięciu z 13 kontrolowanych zezwoleń Starosta naliczył opłatę za usunięcie wszystkich lub części drzew i krzewów objętych zezwoleniem w łącznej kwocie 1.590 tys. zł. W siedmiu przypadkach opłata została naliczona zgodnie z art. 85 uoop oraz rozporządzeniami Ministra Środowiska określającymi stawki opłat za usunięcie drzew i krzewów. W dwóch³¹ przypadkach w związku z jej naliczeniem w stosunku do drzew niewymagających zezwolenia oraz z zastosowaniem niższej niż wymagana dla danego obwodu pnia drzew stawki opłaty, łączna kwota opłaty za usunięcie drzew podana w decyzjach było odpowiednio o 321 zł niższa i o 16.017,50 zł wyższa od prawidłowej.

(dowód: akta kontroli str. 145-160, 245-266, 440-445)

2.1.16. Odstąpienie od naliczenia opłaty za usunięcie drzew i krzewów w czterech kontrolowanych zezwoleniach było uzasadnione przyczynami wskazanymi w art. 86 ust. 1 pkt. 5, 7 i 10 uoop, tj. zagrożeniem bezpieczeństwa ruchu drogowego (w trzech przypadkach), zagrożeniem bezpieczeństwu ruchu kolejowego (jedna decyzja), obumarciem drzew nierokujących szansy na przeżycie (jedna decyzja), obwodem pnia drzew nieprzekraczającym 120 cm lub 80 cm w przypadku

²⁸ OŚR.613.18.2015.SJ1 z dn. 07.04.2015 r., OŚR.613.11.2018.JD z dn. 15.03.2018 r.

²⁹ Nasadzeń zastępczych nie uwzględniono w decyzji wydanej dla PKP.

³⁰ W zezwoleniu OŚR.613.30.2016.SJ1 z dn. 22.04.2016 r. nasadzeń zastępczych nie przewidziano dla 21 drzew i 35 m² krzewów (w tym 4 drzew zagrażających konstrukcji budynku). Usunięcie drzew i krzewów miało na celu przywrócenie działki do użytkowania rolniczego.

³¹ OŚR.613.129.2017.AK4 z dn. 12.02.2018 r., OŚR.613.75.2017.MD2 z dn. 18.12.2017 r.

zezwolenia na ich usunięcie w związku z koniecznością uporządkowania terenu w celu uregulowania przebiegu drogi gminnej. Okoliczności wskazane, jako podstawa zwolnienia z naliczania opłat opisane były we wnioskach o wydanie zezwolenia oraz w protokołach oględzin.

(dowód: akta kontroli str. 273-316, 339-356)

2.1.17. Informacje o wnioskach i zezwoleniach dotyczących usuwania drzew i krzewów nie były wprowadzane do publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach o środowisku oraz nie były zamieszczane w BIP Starostwa.

(dowód: akta kontroli str. 405-411, 428-430)

2.2. Kontrola realizacji warunków wynikających z prowadzonych postępowań

2.2.1. W Starostwie nie prowadzono rejestru zawierającego informacje na temat warunków wydanych zezwoleń, ułatwiającego kontrolę ich realizacji.

Naczelnik Wydziału wyjaśnił, że rejestr zawierający powyższe informacje nie był prowadzony w związku z brakiem zobowiązania do jego prowadzenia w przepisach uoop. Wyjaśnił, że pracownicy prowadzący sprawy, ustalali terminy uiszczenia opłat, terminy usunięcia drzew i krzewów, terminy przedłożenia informacji o dokonanych nasadzeniach zastępczych, czy przesadzenia drzew i krzewów, na podstawie informacji zawartych w teczках rzeczowych spraw oraz informacji przekazywanych przez gminy oraz ich jednostki organizacyjne.

(dowód: akta kontroli str. 412-414)

2.2.2. Spośród dziewięciu objętych badaniem zezwoleń, zawierających zobowiązanie do dokonania opłaty za usunięcie drzew i krzewów, tylko w jednym (OŚR.613.18.2015.SJ1 z dnia 7 kwietnia 2015 r.), termin wymagalności opłaty w kwocie 197.308,59 zł, odroczony na okres 3 lat od wydania decyzji, przypadał na lata 2015-2018 tj. na dzień 7 kwietnia 2018 r. Kontrola wykazała, że Starostwo nie podjęło działań mających na celu sprawdzenie realizacji zobowiązań gminy wynikających z przedmiotowej decyzji, w tym skorygowania terminu jej wymagalności w związku z brakiem możliwości oceny żywotności dokonanych nasadzeń zastępczych, po upływie 3 lat od ich dokonania. Graniczny, określony w decyzji termin dokonania nasadzeń upływał z dniem 30 października 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 171-178, 415-418)

2.2.3. Kontrola czterech³² wybranych losowo zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów, wydanych w 2014 r., w których termin wymagalności opłaty w łącznej kwocie 444.809 zł został odroczony w związku z uzależnieniem wydania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów od wykonania nasadzeń zastępczych, wykazała, że pomimo upływu 3 lat od wskazanego w zezwoleniach terminu ich dokonania Starosta nie dokonał oceny żywotności nasadzonych drzew i krzewów³³, a w konsekwencji nie wydał decyzji przeliczającej lub umarzającej naliczoną opłatę. W stosunku do dwóch z powyższych zezwoleń Starosta nie posiał wiedzy w zakresie realizacji przez wnioskodawców obowiązku dokonania nasadzeń zastępczych.

(dowód: akta kontroli str. 390-402)

2.2.4. Starosta nie dokonywał kontroli przestrzegania określonego w zezwoleniach terminu usunięcia drzew i krzewów. Tylko jeden³⁴ z ośmiu³⁵ zobowiązanych

³² OŚR.613.44.2014.AK4 z dn. 25.06.2014 r., OŚR.613.18.2014.AK4 z dn. 17.06.2014 r., OŚR.613.45.2014.AK4 z dn. 17.06.2014 r., OŚR.613.56.2014.AK4 z dn. 25.06.2014 r.

³³ Okres 3 lat od dnia terminu wskazanego w zezwoleniu na wykonanie nasadzeń zastępczych upłynął 30 kwietnia 2018 r.

³⁴ OŚR.613.21.2015.SJ1 z dn. 07.05.2015 r.

w kontrolowanych zezwoleniach adresat decyzji zrealizował obowiązek niezwłocznego przekazania informacji o dokonanych nasadzeniach.

(dowód: akta kontroli str. 415-418, 431-432)

2.2.5. W Starostwie nie wprowadzono procedur oraz nie określono sposobu postępowania w zakresie monitorowania spełniania przez wnioskodawców wymogu uzyskania pozwolenia na rozbiórkę lub pozwolenia na budowę przed usunięciem drzew i krzewów.

Spośród spraw poddanych szczegółowemu badaniu, w jednym przypadku³⁶ uzależniono wykonanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów od uzyskania stosownych pozwoleń, przy czym termin usunięcia drzew i krzewów został ustalony do 31 grudnia 2019 r. Naczelnik Wydziału wyjaśnił, że realizacja wymogu uzyskania pozwolenia na rozbiórkę lub pozwolenia na budowę będzie sprawdzana podczas kontroli wykonania decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 317-338, 415-418)

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

1. Sześć z 13 kontrolowanych wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów nie zawierało elementów określonych w art. 83b ust. 1 pkt 4 i 7 uoop (w brzmieniu obowiązującym od dnia 28 sierpnia 2015 r.³⁷). Braki we wnioskach dotyczyły: nieokreślenia pełnej nazwy gatunku drzewa lub krzewu – pięć wniosków³⁸, oraz niewskazania zamierzonego terminu usunięcia drzew lub krzewów – dwa wnioski³⁹.

Naczelnik Wydziału wyjaśnił, że brak nazw gatunku drzewa lub krzewu wynika z trudności, jaką jest określenie szczegółowej systematyki rodzaju danego gatunku drzewa. Dodatkowo w związku z tym, że rozporządzenie w sprawie stawek opłat dla poszczególnych rodzajów i gatunków drzew wymienia w większości przypadków jedynie nazwę gatunku drzewa, szczegółowe określenie nie zawsze ma znaczenie przy wydawaniu zezwolenia. Precyzyjne określenia gatunku i rodzaju drzewa wymagałoby opinii dendrologa, czy przełożenia identyfikacji drzewa na sezon wegetacyjny. W stosunku do wniosków niezawierających terminu usunięcia drzew lub krzewów wyjaśnił, że terminy te zostały ustalone w protokole z oględzin oraz z uwzględnieniem terminów lęgowych ptaków.

(dowód: akta kontroli str. 145-160, 405-411, 415-418)

Brak wezwania do uzupełniania wniosków stanowił naruszenie art. 64 § 2 Kpa zgodnie, z którym w przypadku braku kompletności wniosków organ wzywa wnioskodawcę do ich uzupełnienia.

2. W przypadku siedmiu drzew w zezwoleniu OŚR.613.129.2017.AK4 z dnia 12 lutego 2018 r. nie zastosowano wyłączeń z obowiązku wydania zezwolenia, o których mowa w art. 83f ust. 1 pkt 1, 3 i 5 uoop, tj. dotyczących: krzewu albo krzewów rosnących w skupisku, o powierzchni do 25 m²; drzew, których obwód pnia na wysokości 5 cm nie przekracza: a) 80 cm – w przypadku topoli, wierzb,

³⁵ Do dokonania nasadzeń zastępczych zobowiązano dwunastu adresatów decyzji. W przypadku dwóch zezwoleń nie upłynął termin dokonania nasadzeń. W stosunku do dwóch kolejnych zezwoleń Starostwo posiadało dokumentację potwierdzającą ich dokonanie.

³⁶ OŚR.613.11.2018.JD z dn. 15.03.2018 r.

³⁷ Po zmianie wprowadzonej art. 29 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym.

³⁸ Na podstawie, których wydano zezwolenia: OŚR.613.30.2016.SJ1 z dn. 22.04.2016 r., OŚR.613.8.2016.SJ1 z dn. 09.03.2016 r., OŚR.613.5.2015.SJ1 z dn. 09.02.2015 r., OŚR.613.21.2015.DJ1 z dn. 07.05.2015 r., OŚR.613.134.2015.AK4 z dn. 10.02.2016 r.

³⁹ Na podstawie, których wydano zezwolenia: OŚR.613.30.2016.SJ z dn. 22.04.2016 r., OŚR.613.75.2017.MD z dn. 23.10.2017 r.

klonu jesionolistnego oraz klonu srebrzystego, b) 65 cm – w przypadku kasztanowca zwyczajnego, robinii akacjowej oraz platanu klonolistnego, c) 50 cm – w przypadku pozostałych gatunków drzew oraz drzew lub krzewów owocowych, z wyłączeniem rosnących lub na terenach zieleni.

Naczelnik Wydziału wyjaśnił, że przyczyną braku zastosowania powyższego przepisu była sugestia wynikająca ze złożonego do Starostwa wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 245-253, 405-411)

3. Trzy decyzje: OŚR.613.66.2016.AK4 z dnia 22 sierpnia 2016 r., OŚR.613.129.2017.AK4 z dnia 12 lutego 2018 r., OŚR.613.10.2017.AK4 z dnia 7 kwietnia 2017 r. zostały wydane po upływie odpowiednio 87 dni, 74 dni i 67 od dnia wpływu wniosku do Starostwa. Dodatkowo nie poinformowano wnioskodawców o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy.

Naczelnik Wydziału wyjaśnił, że w przypadku pierwszego z ww. zezwoleń opóźnienie jego wydania było spowodowane koniecznością telefonicznego wyjaśnienia kwestii objęcia terenu ochroną konserwatorską. Ze względu na okres urlopowy opóźniły się terminy innych czynności. Dodatkowo podczas postępowania, jak i po wydaniu decyzji wnioskodawca nie kwestionował terminu jej wydania. W przypadku pozostałych dwóch zezwoleń powodem opóźnienia były znaczne obciążenie pracą oraz problemy zdrowotne pracownika prowadzącego postępowanie. W kwestii braku poinformowania wnioskodawców o braku możliwości załatwienia sprawy w określonym przepisami terminie wyjaśnił, że wnioskodawcy byli informowani telefonicznie o stanie postępowania. Wyjaśnienia Naczelnika Wydziału nie znajdują odzwierciedlenia w aktach sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 234-239, 245-253, 266-272, 405-411)

Zgodnie z art. 35 Kpa organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. W myśl art. 36 Kpa o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

4. W przypadku pięciu⁴⁰ spośród 13 kontrolowanych zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów, nie zawarto: nazwy gatunku drzewa /krzewu, na które wydano zezwolenia - cztery decyzje⁴¹, określenia gatunków drzew lub krzewów wskazanych do nasadzenia⁴² - pięć decyzji oraz informacji o minimalnym obwodzie drzew wskazanych do nasadzenia - dwie decyzje⁴³. Było to niezgodne z art. 83d ust. 1 uoop, zgodnie, z którym zezwolenie na usunięcie drzew i krzewów określa gatunek drzewa /krzewu, na które wydano zezwolenie oraz art. 83d ust. 2 pkt. 3 i 4 uoop, który stanowi, że w przypadku uzależnienia wydania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu od wykonania nasadzeń zastępczych, zezwolenie to określa dodatkowo: minimalny obwód pni drzew na wysokości 100 cm lub minimalny wiek krzewów oraz gatunek lub odmianę drzew lub krzewów.

⁴⁰ OŚR.613.8.2016.SJ1 z dn. 09.03.2016 r., OŚR.613.30.2016.SJ1 z dn. 22.04.2016 r., OŚR.613.66.2016.AK4 z dn. 22.08.2016 r., OŚR.613.138.2016.SJ1 z dn. 27.12.2016 r., OŚR.613.18.2015.SJ1 z dn. 07.04.2015 r.

⁴¹ OŚR.613.138.2016.SJ1 z dn. 27.12.2016 r., OŚR.613.66.2016.AK4 z dn. 22.08.2016 r., OŚR.613.30.2016.SJ1 z dn. 22.04.2016 r., OŚR.613.8.2016.SJ1 z dn. 09.03.2016 r.

⁴² OŚR.613.138.2016.SJ1 z dn. 27.12.2016 r., OŚR.613.66.2016.AK4 z dn. 22.04.2016 r., OŚR.613.8.2016.SJ1 z dn. 09.03.2016 r., OŚR.613.30.2016.SJ1 z dn. 22.04.2016 r., OŚR.613.129.2017.AK4 z dn. 12.02.2018 r.

⁴³ OŚR.613.138.2016.SJ1 z dn. 27.12.2016 r., OŚR.613.30.2016.SJ1 z dnia 22.04.2016 r.

Naczelnik Wydziału wyjaśnił, że brak wskazania pełnej nazwy gatunku drzew w dwóch decyzjach wynikał z trudności w określeniu szczegółowej systematyki rodzaju danego gatunku drzewa. W przypadku jednej decyzji dotyczącej usunięcia krzewów wyjaśnił, że w związku z porastaniem na danym terenie krzewów wielu gatunków nie było możliwe określenie powierzchni każdego z nich, dlatego użyto pojęcia krzewy. W kwestii braków w zezwoleniach wyjaśnił, że niesłusznie pozostawiono dowolność odnośnie minimalnego obwodu drzew wskazanych do nasadzenia, a brak określenia gatunków/odmian wynika z faktu, że działki, na których nakazano nasadzenia położone są na obszarze sąsiadującym z obszarem objętym ochroną wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków. Stąd też pozostawiano wnioskodawcy dowolność w ramach gatunków rodzimych dla zachowania naturalnego krajobrazu.

(dowód: akta kontroli str. 405-411, 415-418)

5. W dwóch zezwoleniach tj. OŚR.613.75.2017.MD2 z dnia 18 grudnia 2017 r. i OŚR.613.129.2017.AK4 z dnia 12 lutego 2018 r., nieprawidłowo wyliczono łączną kwotę opłaty za usunięcie drzew. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie wysokości stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów⁴⁴ stawka za usunięcie tego gatunku drzew o obwodzie pnia powyżej 101 cm mierzonym na wysokości 130 cm – wynosiła 15 zł. W myśl art. 86 ust. 1 uopp opłaty za usunięcie drzew nie nalicza się, jeżeli ich usunięcie nie wymagało zezwolenia. W przypadku pierwszej z ww. decyzji błędnie przyjęto do wyliczenia opłaty za usunięcie drzewa topola osika o obwodzie 107 cm stawkę w kwocie 12 zł zamiast 15 zł, co zaniżyło łączną kwotę opłaty o 321 zł. W przypadku drugiej decyzji opłatę w kwocie 16.017,50 zł naliczono za usunięcie drzew, na które nie były wymagane zezwolenia.

Naczelnik Wydziału wyjaśnił, że zastosowanie błędnej stawki za usunięcie drzewa gatunku topola osika było oczywistą, wymagającą sprostowania pomyłką. Podobnie w przypadku naliczenia opłaty za usunięcie drzew niewymagających zezwolenia błąd zostanie naprawiony po wznowieniu postępowania w celu zmiany wysokości naliczonych opłat.

(dowód: akta kontroli str. 245-265, 405-411, 428-430)

6. Starosta nie monitorował przedkładania przez wnioskodawców informacji o dokonanych nasadzeniach zastępczych oraz nie egzekwował ich złożenia przez zobowiązane gminy. Spośród ośmiu kontrolowanych decyzji zawierających powyższe zobowiązanie – siedmiu wnioskodawców⁴⁵ nie wywiązało się z obowiązku przedłożenia w Starostwie informacji o dokonanych nasadzeniach.

Naczelnik Wydziału wyjaśnił, że przyczyną braku egzekwowania informacji o nasadzeniach było bardzo duże obciążenie pracowników wynikające z wprowadzenia nowych zadań związanych z wydawaniem zaświadczeń, w sprawie objęcia działki uproszczonym planem urządzenia lasu.

(dowód: akta kontroli str. 415-418, 431-432)

Zgodnie z art. 83 f ust. 20 i art. 90 uoop, starosta sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony terenów zieleni i zadrzewień, w tym usuwania drzew i krzewów oraz kontrolę przestrzegania

⁴⁴ Dz. U. z 2017 poz. 1330.

⁴⁵ OŚR.613.10.2017.AK4 z dn. 7.04.2017 r. – termin dokonania nasadzeń 30.04.2018 r., OŚR.613.5.2015.SJ1 z dn. 9.02.2015 r. – termin dokonania nasadzeń 30.10.2016 r., OŚR.613.134.2015.AK4 z dn. 10.02.2016 r. – termin dokonania nasadzeń 30.11.2017 r., OŚR.613.18.2015.SJ1 z dn. 7.04.2015 r. – termin dokonania nasadzeń do 30.10.2016 r., OŚR.613.30.2016.SJ1 z dn. 22.04.2016 r. – termin dokonania nasadzeń 30.10.2017 r., OŚR.613.8.2016.SJ1 z dn. 9.03.2016 r. – termin dokonania nasadzeń 30.10.2017 r., OŚR.613.66.2016.AK4 z dn. 22.08.2016 r. – termin dokonania nasadzeń 30.04.2017 r.,

warunków wydanych zezwoleń na terenie nieruchomości gminnych, a także na podstawie art. 379 ustawy Prawo ochrony środowiska⁴⁶, sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym jego właściwością. Monitorowanie przedkładania przez wnioskodawców informacji o dokonanych nasadzeniach zastępczych oraz egzekwowanie ich złożenia przez zobowiązane gminy ma istotne znaczenie, z uwagi na obowiązki Starosty określone w art. 84 ust. 7 uoop, zgodnie z którym w przypadku niewykonania nasadzeń zastępczych lub części z nich, zgodnie z zezwoleniem na usunięcie drzewa lub krzewu, naliczona opłata jest przeliczana w sposób proporcjonalny do liczby drzew lub powierzchni krzewów, które nie zostały wykonane zgodnie z zezwoleniem.

7. Starosta nie monitorował przestrzegania przez wnioskodawców określonych w kontrolowanych zezwoleniach terminów usunięcia drzew i krzewów.

Zastępca Naczelnika wyjaśnił, że brak kontroli przestrzegania przez wnioskodawców terminów usunięcia krzewów wynika z ujmowania w decyzjach terminu, który jest terminem granicznym, w większości przypadków zgodnym ze wskazanym we wniosku. Dla prawidłowego prowadzenia monitoringu planowane jest wprowadzenie w zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów zobowiązania wnioskodawców do przekazywania informacji w powyższym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 415-418, 431-432)

W myśl art. 83 f ust. 20 i art. 90 uoop starosta zobowiązany został do sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących usuwania drzew i krzewów oraz kontrolę przestrzegania warunków wydanych zezwoleń na terenie nieruchomości gminnych. Stosownie do art. 379 ustawy Prawo ochrony środowiska, starosta sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym jego właściwością.

8. W stosunku do czterech kontrolowanych zezwoleń, w których termin dokonania opłaty w łącznej kwocie 444.809 zł został odroczony w związku z uzależnieniem zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów od dokonania nasadzeń zastępczych⁴⁷, pomimo upływu 3 lat od określonego w zezwoleniach terminu wykonania nasadzeń zastępczych (tj. 30 kwietnia 2018 r.) Starosta nie dokonał oceny żywotności dokonanych nasadzeń, a w konsekwencji nie wydał decyzji przeliczającej lub umarzającej kwotę opłat.

Naczelnik Wydziału wyjaśnił, że kontrola realizacji warunków wydanych zezwoleń oraz ocena żywotności nasadzeń, zostanie przeprowadzona w miesiącu sierpniu i wrześniu b.r. W konsekwencji w ciągu najbliższych miesięcy b.r. zostaną wydane stosowne decyzje oraz wyegzekwowanie ewentualne opłaty.

(dowód: akta kontroli str. 390-402, 419-427)

Zgodnie z art. 84 uoop w przypadku naliczenia opłaty za usunięcie drzewa lub krzewu oraz uzależnienia wydania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu od przesadzenia tego drzewa lub krzewu albo wykonania nasadzeń zastępczych, organ właściwy do wydania zezwolenia odracza termin uiszczenia opłaty za jego usunięcie na okres 3 lat od dnia upływu terminu wskazanego w zezwoleniu na jego przesadzenie lub wykonanie nasadzeń zastępczych. Jeżeli przesadzone albo posadzone drzewa lub krzewy zachowały żywotność po upływie 3 lat, lub

⁴⁶ Dz. U. z 2018 r., poz. 799 ze zm.

⁴⁷ W decyzjach wskazano 3 - letni termin odroczenia opłaty za usunięcie drzew i krzewów, liczony od daty wydania zezwolenia.

nie zachowały żywotności z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości, należność z tytułu ustalonej opłaty za usunięcie drzew lub krzewów podlega umorzeniu. Jeżeli przesadzone albo posadzone drzewa lub krzewy, albo część z nich, nie zachowały żywotności z przyczyn zależnych od posiadacza nieruchomości, naliczona opłata jest przeliczana w sposób proporcjonalny do liczby drzew lub powierzchni krzewów, które nie zachowały żywotności. W przypadku niewykonania nasadzeń zastępczych lub części z nich, zgodnie z zezwoleniem na usunięcie drzewa lub krzewu, naliczona opłata jest przeliczana w sposób proporcjonalny do liczby drzew lub powierzchni krzewów, które nie zostały wykonane zgodnie z zezwoleniem. W myśl art. 87 ust. 3 uoop uiszczenie opłaty następuje w terminie 14 dni od dnia, w którym zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu albo decyzje przeliczające wartość opłaty stały się ostateczne.

9. W Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa nie zamieszczano wykazu zawierającego informacje o wnioskach i zezwoleniach dotyczących usuwania drzew i krzewów.

Naczelnik Wydziału wyjaśnił, że wykaz taki nie jest prowadzony. W BIP można jedynie odnaleźć informacje na temat numeru sprawy i obszaru, którego dotyczy zezwolenie. Aktualizacja BIP zostanie wykonana w najbliższym czasie.

(dowód: akta kontroli str. 405-411, 428-430)

Zaniechanie prowadzenia wykazu oraz jego niezamieszczenie w BIP naruszało przepis art. 21 ust. 2 pkt 24 lit f oraz art. 22 i 23 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie zgodnie, z którym wykaz taki powinien być prowadzony w formie elektronicznej w każdym urzędzie i zamieszczony w BIP.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli formułuje następujące uwagi dotyczące zbadanej działalności:

1. Pomimo braku wymogu sporządzania dokumentacji fotograficznej podczas dokonywania oględzin wnioskowanych do usunięcia drzew i krzewów⁴⁸ lub dokonanych nasadzeń zastępczych⁴⁹, dokumentacja fotograficzna wzmacnia wartość dowodową dokonanych oględzin zwłaszcza, że stan zdrowotny drzew, jak i ich usytuowanie ma znaczenie dla wydawanych decyzji zarówno w zakresie uzależnienia zezwolenia od dokonania nasadzeń zastępczych, jak i kwoty wyliczonej opłaty.

(dowód: akta kontroli str. 428-430)

2. Dla prawidłowego sprawowania przez Starostę kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie terenów zieleni i zadrzewień przez adresatów decyzji o usunięciu drzew i krzewów (art. 83f ust. 20 uoop), niezbędne jest wprowadzenie procedur mających na celu sprawdzenie warunków realizacji zezwoleń wydanych na podstawie art. 83d ust. 5 uoop tj. uzależnienia zgody na wycinkę drzew i krzewów będących przedmiotem zezwolenia, kolidujących z planowaną inwestycją, od uzyskania pozwolenia na rozbiórkę lub pozwolenia na budowę.

(dowód: akta kontroli str. 317-338, 415-418)

Ocena cząstkowa

Urząd dokonywał rzetelnej kontroli zasadności wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów poprzez weryfikację wskazanych we wnioskach

⁴⁸ Z wyłączeniem zezwoleń podlegających uzgodnieniu.

⁴⁹ Wyjaśnienia z dnia 9 sierpnia 2018 r. znak pisma OŚR.613.58.2018.AK4.

powodów ich usunięcia. Uzgadniano projekty decyzji o zezwoleniu na usunięcie drzew i krzewów we wszystkich sprawach, w których udzielenie zgody wymagało takiego uzgodnienia. Stosowano zwolnienia z opłat za usunięcie drzew i krzewów w przypadkach określonych w uoop. Jednocześnie stwierdzono przypadki wydawania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów, pomimo braku takiego wymogu, wydawania decyzji na podstawie niekompletnych wniosków, błędnego naliczenia opłat za usunięcie drzew i krzewów. Dodatkowo nie udostępniano w BIP wszystkich objętych badaniem wniosków oraz wydanych zezwoleń.

Starostwo nie monitorowało i nie kontrolowało określonych w wydanych decyzjach warunków zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów oraz nie egzekwowało ich realizacji przez adresatów tych decyzji.

3. Podejmowanie działań w przypadku podejrzenia nielegalnego usunięcia drzew i krzewów oraz podejrzenia ich uszkodzenia lub zniszczenia oraz egzekwowanie wymierzonych kar pieniężnych

W okresie objętym kontrolą Starostwo nie otrzymało informacji dotyczących nielegalnego usunięcia drzew i krzewów lub ich uszkodzenia czy zniszczenia, tym samym nie podejmowało postępowań wyjaśniających i nie wymierzało kar administracyjnych związanych z przywołanym działaniem.

Mając na uwadze brak postępowań NIK odstąpił od oceny działalności Starostwa w powyższym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 403)

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli⁵⁰, wnosi o:

1. Monitorowanie przestrzegania przez wnioskodawców określonego w zezwoleniu terminu usunięcia drzew i krzewów oraz obowiązku przedłożenia informacji o dokonanych nasadzeniach.
2. Wydawanie decyzji w zakresie usuwania drzew i krzewów na podstawie kompletnych wniosków oraz w przypadkach, w których jest to wymagane przepisami prawa.
3. Prowadzenie postępowań w terminie określonym w art. 35 Kpa, a w przypadku jego niedotrzymania informowanie strony o jego przekroczeniu stosownie do art. 36 Kpa.
4. Wydawanie decyzji zezwalających na usunięcie drzew i krzewów zawierających wszystkie wymagane elementy określone w art. 83d ust. 1 uoop.
5. Dokonanie oględzin żywotności nasadzeń oraz wydanie stosownych decyzji w zakresie zezwoleń, w przypadku, których upłynął trzyletni okres od dokonania nasadzeń.
6. Skorygowanie decyzji OŚR.613.129.2017.AK4 z dnia 12 lutego 2018 r. oraz OŚR.613.75.2017.MD2 z dnia 18 grudnia 2017 r. zawierających nieprawidłowe dane dotyczące naliczonej opłaty, a w przypadku pierwszej z ww. również pozycji drzew objętych zezwoleniem, pomimo braku takiego wymogu.

⁵⁰ Dz.U. z 2017 r. poz. 524, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

7. Wprowadzenie danych dotyczących wniosków i zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów do elektronicznego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie oraz ich udostępnienie w BIP.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Lublinie.

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.

Lublin, dnia 20 sierpnia 2018 r.

Kontroler
Iwona Pacwa
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
Podpis

.....
Podpis