

Drzewa w gąszczu przepisów

2019-04-05 07:00:00

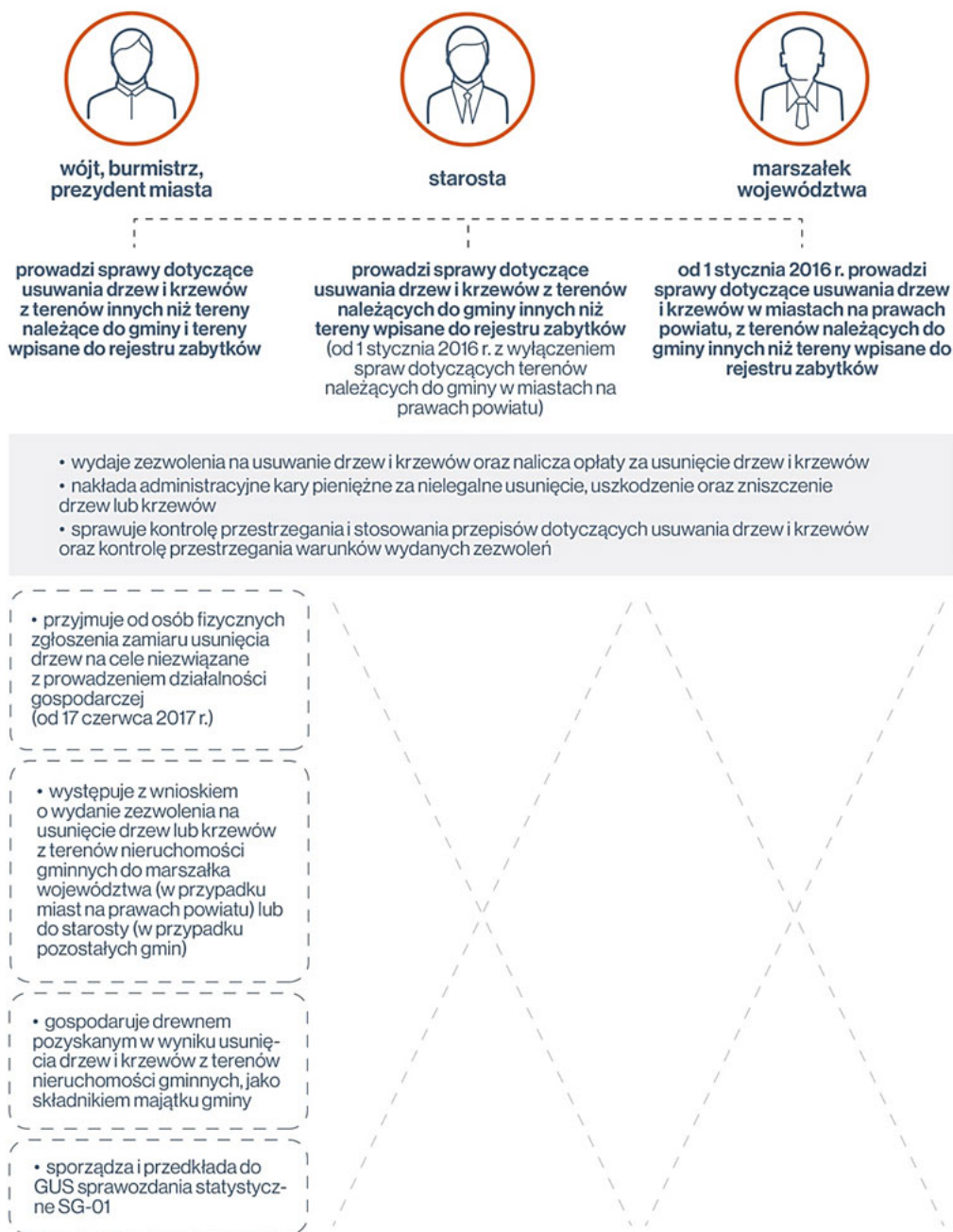


NIK o usuwaniu drzew i krzewów oraz zagospodarowaniu pozyskanego drewna

Większość skontrolowanych organów administracji publicznej nie realizowała prawidłowo zadań dotyczących usuwania drzew i krzewów oraz zagospodarowania pozyskanego drewna. Nie robiono tego zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, gospodarnie i rzetelnie. NIK podkreśla, że na sytuację wpływ mogła mieć pięciokrotna, na przestrzeni lat 2015 - 2018, zmiana przepisów ustawy o ochronie przyrody regulująca m.in. zasady wycinki drzew i krzewów. Częstotliwość oraz zakres wprowadzanych zmian w przepisach mogły pogłębić niesprawność organów w tym obszarze.

Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała, czy organy administracji publicznej prawidłowo realizowały zadania związane z usuwaniem drzew i krzewów oraz zagospodarowaniem pozyskanego drewna. Zbadano 30 organów, w kompetencjach których była realizacja tego typu zadań (marszałków województw, starostów, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast).

Kompetencje organów w zakresie usuwania drzew i krzewów



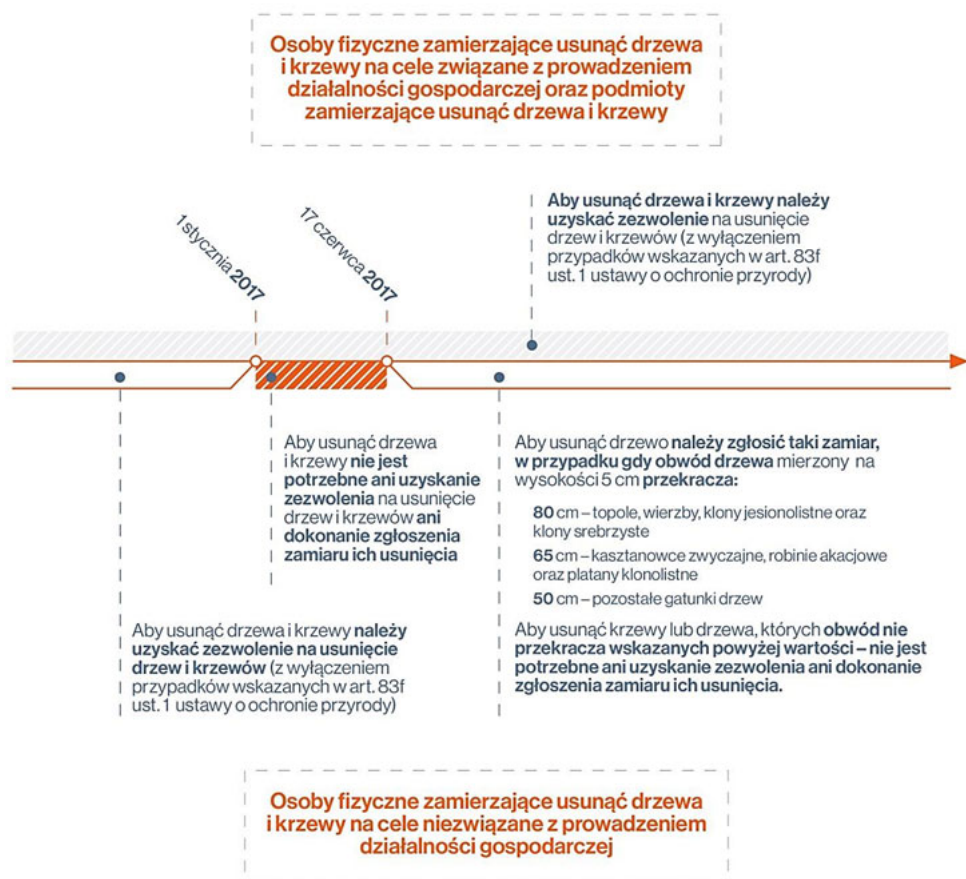
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie analizy przepisów prawa.

W latach 2015 - 2018 (do maja 2018 r.) skontrolowane organy, na podstawie skierowanych do nich wniosków, wydały łącznie blisko 17 tys. zezwoleń na usunięcie blisko 330 tys. drzew i ponad 133 tys. m² krzewów. W 2017 r. w porównaniu do 2016 r. wyraźnie zmniejszyła się liczba wniosków (o ponad 44 proc.) oraz wydanych na ich podstawie zezwoleń (o blisko 46 proc.). Bezpośrednio wynikało to z wprowadzonej od początku 2017 r. zmiany w ustawie o ochronie przyrody znoszącej obowiązek uzyskania przez osoby fizyczne zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Przed zmianą ustawy (do końca 2016 r.) wszyscy - zarówno podmioty gospodarcze, jak i osoby fizyczne zamierzające usunąć drzewa i krzewy (niezależnie od celu wycinki) - musieli uzyskać odpowiednie zezwolenie. **Od 1 stycznia 2017 r. z obowiązku uzyskania zezwolenia zwolnione**

zostały osoby fizyczne, zamierzające usunąć drzewa na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej. W efekcie organy gminy nie wiedzą, ile drzew usunięto przez blisko pół roku, do czasu kolejnej zmiany przepisów. Żaden ze skontrolowanych przez NIK wójtów, burmistrzów i prezydentów miast nie monitorował wycinki i nie znał liczby drzew usuniętych w tym okresie przez osoby fizyczne na cele niezwiązane z działalnością gospodarczą. Z przeprowadzonego przez NIK podczas kontroli badania ankietowego wynika, że tylko w 17 spośród 525 urzędów gmin (ponad 3 proc.), które wzięły udział w badaniu, oszacowano wielkość wycinki w tym okresie. Przyczyną takiego stanu rzeczy był przede wszystkim brak wymogów prawnych, a także brak techniczno-organizacyjnej możliwości stałego i kompleksowego monitorowania wycinki drzew na terenach prywatnych. Sytuacja zmieniła się w połowie czerwca 2017 r., wraz z wprowadzeniem kolejnej zmiany ustawy o ochronie przyrody. Od tego czasu osoby fizyczne, aby usunąć drzewa na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej, muszą zgłosić taki zamiar do urzędu gminy (jeżeli ich obwód przekracza określony rozmiar). Po przyjęciu zgłoszenia gmina zobowiązana jest do przeprowadzenia oględzin i zmierzenia obwodu pni drzew.

Obowiązki osób fizycznych i podmiotów zamierzających usunąć drzewa i krzewy



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie analizy przepisów prawa. . .

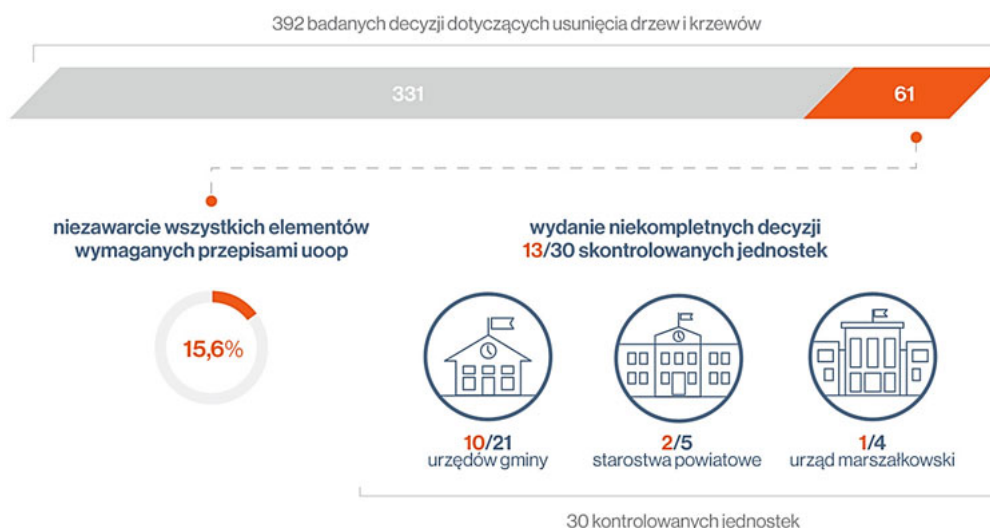
NIK ocenia, że zadań dotyczących usuwania drzew i krzewów oraz zagospodarowania pozyskanego drewna nie realizowano prawidłowo. Większość skontrolowanych organów administracji publicznej nie robiła tego zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, gospodarnie i rzetelnie. NIK podkreśla, że na sytuację wpływ mogła mieć pięciokrotna na przestrzeni lat 2015 - 2018 zmiana przepisów ustawy o ochronie przyrody regulująca m.in. zasady wycinki drzew i krzewów. Zdaniem NIK częstotliwość oraz zakres wprowadzanych zmian w przepisach mogły pogłębić niesprawność organów w tym obszarze, a w szczególności prowadzenie postępowań i wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów niezgodnie z przepisami. Lista niedociągnięć i zarzutów wobec organów wydających zezwolenia na usunięcie

drzew i krzewów jest długa.

Po pierwsze postępowania dotyczące wydania zezwoleń na ścięcie drzew i krzewów często prowadzone były nierzetelnie i niezgodnie z przepisami. W blisko połowie skontrolowanych jednostek stwierdzono przypadki wydawania zezwoleń na podstawie niekompletnych wniosków. Wnioskodawców nie wzywano do ich uzupełnienia, a decyzje wydawano mimo braków. Nieprawidłowości odnotowano w 70 sprawach z 392 zbadanych (18 proc.).

Przed wydaniem zezwolenia powinny być przeprowadzone oględziny drzew i krzewów. Kontrolowane jednostki w większości wywiązywały się z tego obowiązku, jednak nierzetelnie dokumentowały wyniki oględzin - blisko 12 proc. zbadanych protokołów nie zawierało informacji o gatunkach oraz wymiarach drzew i krzewów objętych oględzinami lub o występowaniu w obrębie zadrzewień gatunków chronionych. Takie nieprawidłowości stwierdzono w dziewięciu jednostkach z 30 skontrolowanych (30 proc.).

Ponadto NIK zauważa, że w 13 jednostkach z 30 skontrolowanych wydawano decyzje, które nie zawierały wszystkich elementów wymaganych przepisami np. nie określano terminu, w którym drzewa i krzewy mogą być usunięte lub nie wskazywano ich pełnej nazwy gatunkowej.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W co dziesiątej z objętych badaniem decyzji, zawierających naliczone opłaty, stwierdzono nieprawidłowości w ich naliczeniu. Przypadki błędnego ustalenia wysokości opłaty wystąpiły w dziewięciu jednostkach z 30 skontrolowanych (30 proc.). Nieprawidłowości dotyczyły ogółem kwoty ponad 229 tys. zł. Ich przyczyną było w większości przypadków przeoczenie oraz częste zmiany przepisów regulujących kwestie naliczania opłat.

Opłatę za wycinkę drzew można odroczyć na okres 3 lat w przypadku zobowiązania, że w zamian za ścięte drzewo lub krzew posadzi się nowe. Skontrolowane organy nałożyły obowiązek przesadzenia bądź zasadzenia drzew i krzewów w przypadku ponad 35 proc. wszystkich wydanych zezwoleń. Problem polega jednak na tym, że organy zwalniały z opłat lub odraczały termin ich wniesienia, ale często nie sprawdzały, czy zobowiązania nasadzenia nowych roślin faktycznie zostały spełnione. W 14 z 30 skontrolowanych jednostkach nie kontrolowano tego rzetelnie. Ponadto w przypadku zasadzenia nowych drzew gmina ma obowiązek sprawdzenia, czy przeżyły one ponad trzy lata. W blisko 27 proc. skontrolowanych urzędów gmin i starostw powiatowych nie kontrolowano zachowania żywotności nasadzonych/przesadzonych drzew i krzewów.

Nie posiadając wiedzy, czy drzewa zostały posadzone, i czy przetrwały dłużej niż trzy lata organy nie

miały możliwości podjęcia dalszych działań, czyli przeliczenia odroczonej wcześniej opłaty za usunięcie drzew i krzewów lub wszczęcia postępowania egzekucyjnego.

Urzednicy często nie kontrolowali także, czy drzewa i krzewy usuwane były zgodnie z warunkami nałożonymi w zezwoleniach. Na przykład w 26 jednostkach z 30 skontrolowanych (blisko 90 proc.) nie monitorowano przestrzegania określonego w decyzjach terminu usunięcia roślin. W efekcie organy nie wiedziały, czy wycinki dokonano legalnie.

Brak monitorowania przestrzegania określonego w decyzjach terminu usunięcia drzew i krzewów



19/21
urzędów gminy



3/5
starostwa powiatowe



4/4
urzędy marszałkowskie
/inne jednostki realizujące
zadania marszałka
województwa

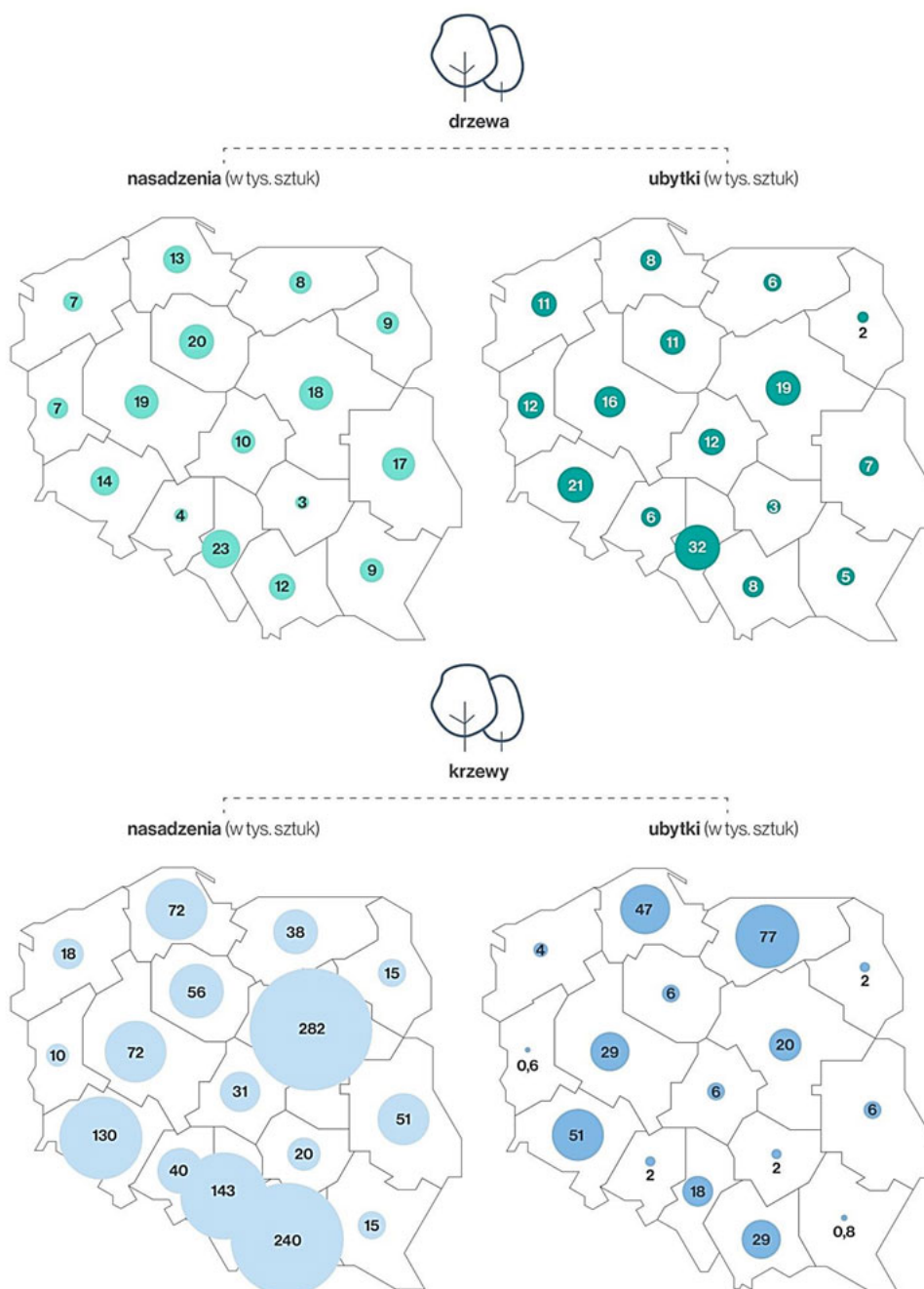
W urzędach przyjmowano zgłoszenia zamiaru usunięcia drzew przez osoby fizyczne na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej (wymóg obowiązuje od 17 czerwca 2017 r.). Stwierdzono jednak, że protokoły z oględzin drzew przewidzianych do wycinki były przez urzędników sporządzane nierzetelnie. Tymczasem NIK zauważa, że zebrane podczas oględzin informacje, np. o rodzaju i wymiarach drzew, są podstawą do naliczenia opłaty, jeżeli w ciągu pięciu lat zmieni się sposób wykorzystania terenu na ten związany z prowadzeniem działalności gospodarczej, np. na nieruchomości powstaną obiekty przemysłowe. W dziewięciu urzędach gmin z 20 skontrolowanych (45 proc.) stwierdzono przypadki nierzetelnego dokumentowania wyników prowadzonych oględzin. Braki dotyczyły ponad 40 proc. objętych kontrolą protokołów.

Ponadto w 14 urzędach gmin z 21 objętych kontrolą (blisko 67 proc.) nie wdrożono monitoringu zmiany sposobu wykorzystania terenu, z którego osoby fizyczne usunęły drzewa na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Brak takiego monitoringu może spowodować, że osoby fizyczne będą zgłaszać zamiar usunięcia drzew bez ponoszenia konsekwencji finansowych, a następnie wykorzystywać nieruchomości na cele związane z prowadzeniem działalności gospodarczej bądź zbywać tereny podmiotom planującym prowadzić taką działalność przed upływem pięciu lat od dnia przeprowadzenia oględzin.

NIK zauważa, że nie działa właściwie publiczny rejestr danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie, który powinien zawierać m.in. dane o usuniętych drzewach. W 80 proc. skontrolowanych jednostek nie wprowadzano wcale, bądź z dużym, nawet kilkuletnim, opóźnieniem, informacje o wnioskach z prośbą o usunięcie drzew i wydanych na to zezwoleniach. W wielu przypadkach zrobiono to dopiero podczas kontroli NIK. Opóźnienia powodowały, że ten wykaz danych stał się nieprzydatny.

Choć urzędy gmin przeważnie w terminie przekazywały do GUS sprawozdania dotyczące leśnictwa i ochrony środowiska, zawierające m.in. dane o stanie zadrzewienia, to kontrola NIK wykazała, że sporządzano je nierzetelnie oraz według zróżnicowanej metodyki. Ujęte w sprawozdaniach dane były niekompletne, odbiegały od stanu rzeczywistego bądź ze względu na brak dokumentów źródłowych nie było możliwości zweryfikowania ich poprawności. Obarczone błędami bądź brakami, nie dostarczały wiarygodnych danych na potrzeby statystyki publicznej.

Nasadzenia i ubytki drzew oraz krzewów na terenach zieleni w 2017 r.



Źródło: Bank Danych Lokalnych

Jak wykazała kontrola NIK gminy postępowały niewłaściwie także w przypadku usuwania drzew i krzewów z terenów do nich należących. Co piąty, sporządzony przez gminy, wniosek o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów nie zawierał wszystkich wymaganych elementów. Dodatkowo w blisko połowie jednostek (47 proc.) stwierdzono przypadki rozpatrywania przez gminy własnych wniosków, mimo wynikającego z przepisów obowiązku złożenia ich do innych organów.

Tylko w dwóch gminach z 21 skontrolowanych szacowano ilość i wartość drewna pozyskanego w wyniku wycinki drzew i krzewów z nieruchomości gminnych. W 18 gminach robiono to tylko w części zbadanych spraw. W jednej gminie w ogóle nie wyceniano pozyskanego drzewa.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W zawieranych przez gminy umowach na wycinkę drzew najczęściej przyjmowano zasadę, że wykonawca usługi staje się właścicielem powstałego drewna. W umowach tych nie wskazywano jednak ani ilości, ani wartości pozyskanego drewna, w związku z czym nie wiadomo, czy umowy te były korzystne dla gminy.

Wnioski

Do Ministra Środowiska o:

- Znowelizowanie przepisów ustawy o ochronie przyrody:
- uzupełnienie jej o elementy, które powinny zostać uwzględnione w zezwoleniu na usunięcie drzew i krzewów o termin złożenia informacji o dokonaniu usunięcia drzew i krzewów i termin uzyskaniu pozwolenia na budowę lub pozwolenia na rozbiórkę w przypadku, gdy usunięcie drzew i krzewów związane jest z realizacją inwestycji wymagającej uzyskania takiego pozwolenia,
- wprowadzenie obowiązku ustalenia podczas oględzin drzew objętych zgłoszeniem, obwodu pnia na wysokości 130 cm (w celu wyeliminowania przypadków, w których organy gminy nie mają danych niezbędnych do naliczenia opłaty za usunięcie drzew w sytuacji zmiany sposobu wykorzystania terenu w ciągu pięciu lat od dnia dokonania oględzin drzew).
- Wyeliminowanie rozbieżności między jednostką miary, którą należy zastosować w sprawozdaniach w przypadku wykazywania danych dotyczących ubytków i nasadzeń krzewów na terenach zieleni (szt.), a jednostką miary wskazaną w ustawie o ochronie przyrody (m²).
- Uregulowanie kwestii kompetencji organów wydających zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów, dotyczących:
 - prowadzenia kontroli czy przestrzegane są warunki nałożone w zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych w miastach na prawach powiatu, wydanych do 31 grudnia 2015 r.,
 - prowadzenia kontroli zachowania żywotności drzew i krzewów nasadzonych lub przesadzonych w ramach realizacji warunków tych decyzji.

Do organów wykonawczych gmin o dokonywanie obmiaru, kategoryzacji oraz wyceny drewna pozyskanego w wyniku wycinki drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych oraz o ujmowanie wartości drewna w księgach rachunkowych jednostki.