



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR – 411.004.01.2015

S/15/003

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

**Tekst ujednolicony zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.181.2015
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli
z dnia 20 października 2015 r.**

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	S/15/003 – Ochrona drzew w procesach inwestycyjnych na terenie Gminy Wrocław
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Magdalena Barzęc, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94027 z dnia 19 maja 2015 r. oraz nr 94075 z dnia 3 sierpnia 2015 r., 2. Renata Kojro, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94023 z dnia 12 maja 2015 r. (dowody: akta kontroli str. 1-4, 2162-2163)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski Wrocławia, Plac Nowy Targ 1-8, 50-141 Wrocław (dalej także: „UM” lub „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Dutkiewicz – Prezydent Wrocławia (dowód: akta kontroli str.793)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność Urzędu w latach 2013-2015 w zakresie ochrony drzew w procesach inwestycyjnych na terenie Gminy Wrocław.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyzszą ocenę uzasadnia waga i charakter stwierdzonych w wyniku kontroli nieprawidłowości, które polegały na:

- nierzetelnym udokumentowaniu przebiegu dwóch² (z 19 skontrolowanych) postępowań administracyjnych w sprawie wydania decyzji (zezwolenia) na usunięcie drzew. W aktach tych postępowań brakowało protokołów z przeprowadzonych oględzin³, mimo powołania się na ten dowód przez organ w uzasadnieniach wydanych decyzji. Akta nie odzwierciedlały zatem całego materiału dowodowego, na który powoływano się w wydanych decyzjach. Oględziny nie zostały ponadto wpisane w metrykach spraw jako czynności podjęte w prowadzonych postępowaniach, mimo że obowiązek taki wynikał z art. 66a § 2 *k.p.a.*;
- uwzględnieniu w postępowaniu administracyjnym zakończonym wydaniem decyzji⁴ zezwalającej na usunięcie drzew przy ul. Suchej, Borowskiej i Joannitów we Wrocławiu⁵ przede wszystkim interesu strony (inwestora), z pominięciem wszechstronnego rozważenia interesu społecznego. W związku z tym w postępowaniu doszło do naruszenia postanowień art. 7 *k.p.a.*, obligującego organ administracji do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy z uwzględnieniem interesu społecznego i słusznego interesu obywateli.

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

² Zakończonych decyzjami: nr WSR-Z-6131.2.102.2013.DD z dnia 18 czerwca 2013 r. oraz nr WSR-Z-6131.2.153.2013.DD z dnia 6 sierpnia 2013 r.

³ Zgodnie z art. 83 ust. 2c ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o *ochronie przyrody* (Dz. U. z 2013 r., poz. 627 ze zm., dalej: „ustawa o *ochronie przyrody*”) organ właściwy do wydania zezwolenia na usunięcie drzew, przed jego wydaniem dokonuje oględzin w zakresie występowania w obrębie zadrzewień gatunków chronionych.

⁴ Decyzja nr WSR-Z-6131.2.260.2012.ZM z dnia 8 stycznia 2013 r.

⁵ Na działkach 21/2, 21/3, 21/4, 22/1, 22/4, 23 i 25.

Ponadto, stwierdzono nieprawidłowości związane z egzekwowaniem obowiązków nałożonych w wydanych zezwoleniach na usunięcie drzew, tj.:

- w dwóch przypadkach po otrzymaniu zawiadomienia strony o dokonaniu nasadzeń zastępczych pracownicy Urzędu nie dokonali oględzin tych nasadzeń;
- w dwóch przypadkach nie wyegzekwowano od inwestorów informacji o dokonanych nasadzeniach zastępczych w wyznaczonych terminach. Co więcej, ustalenia kontroli wykazały, że w jednym z tych dwóch przypadków drzewa nie zostały w ogóle posadzone, mimo że powinno to nastąpić do 30 kwietnia 2014 r., co oznacza ponad 425-dniową zwłoką dotyczącą wywiązania się z obowiązku dokonania nasadzeń.

W związku z ww. nieprawidłowościami dotyczącymi egzekwowania obowiązków nałożonych w wydanych zezwoleniach na usunięcie drzew, zdaniem NIK działania Prezydenta Wrocławia podjęte w celu zapewnienia właściwego nadzoru i kontroli nad realizacją obowiązków nakładanych w decyzjach zezwalających na wycinkę drzew lub krzewów, szczególnie w odniesieniu do obowiązku przesadzeń lub nasadzeń zastępczych, nie były do końca skuteczne. Oznacza to, że nie w pełni zrealizowano jeden z wniosków pokontrolnych Izby sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 3 lipca 2013 r. po kontroli S/12/001 – „*Funkcjonowanie Gminy Wrocław w zakresie wybranych dziedzin działalności*”, tj. wniosek w przedmiocie zapewnienia właściwego nadzoru i kontroli nad realizacją warunków określonych w decyzjach zezwalających na wycinkę drzew lub krzewów w odniesieniu do egzekwowania informacji o dokonanych nasadzeniach lub przesadzeniach.

W ocenie NIK w 16 spośród 19 poddanych kontroli przypadkach, postępowania administracyjne w sprawie wydania zezwolenia na usunięcie drzew prowadzone były zgodnie z przepisami *k.p.a.* oraz zasadami określonymi w ustawie o *ochronie przyrody*.

W miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (dalej: „*mpzp*”) określono m.in. zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego oraz wymagania związane z potrzebą kształtowania przestrzeni publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do:

- procesu wydawania decyzji o warunkach zabudowy oraz pozwoleń na budowę dla przedsięwzięć inwestycyjnych na terenach objętych kontrolą;
- sposobu załatwienia skarg dotyczących usunięcia lub zniszczenia drzew;
- działań podejmowanych przez Urząd w przypadku zniszczenia drzew lub usunięcia ich bez zezwolenia.

Urząd udostępniał, w trybie określonym w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o *dostępności informacji publicznej*⁶, wgląd do akt postępowania administracyjnych w sprawie wydania zezwolenia na usunięcie drzew, co NIK ocenia pozytywnie. Na taką ocenę zasługuje również zapewnianie, poprzez stronę internetową BIP Urzędu, publicznego wglądu do wszystkich prowadzonych postępowania o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew.

W zakresie ochrony przyrody, dla mieszkańców Wrocławia, w tym w szczególności dla dzieci i młodzieży, prowadzono różnorodną w formie i bogatą tematycznie działalność edukacyjną i informacyjną.

⁶ Dz. U. z 2014 r., poz. 782 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

W ramach kontroli, na podstawie doboru celowego, NIK zbadała 16 następujących przedsięwzięć inwestycyjnych na terenie Gminy Wrocław: budowę dwóch budynków handlowo-usługowych przy ul. Bolesława Krzywoustego; budowę budynku handlowego z garażem podziemnym i drogą dojazdową przy ul. Bolesława Krzywoustego 40-50; budowę centrum handlowo-usługowo-rozrywkowego z częścią biurową, garażami podziemnymi i garażem nadziemnym oraz dworcem autobusowym podziemnym, przy ul. Dyrekcyjnej; przebudowę części budynku dawnego szpitala na zakład opiekuńczo-leczniczy wraz z przebudową zjazdu przy ul. Dyrekcyjnej 5-7; budowę parkingu dla samochodów osobowych, przy ul. Granicznej 190; budowę budynku biurowo-usługowego, przy ul. Granicznej 21A; przebudowę szkoły, przy ul. Januszowickiej 35-37; przebudowę części budynku i dobudowę ewakuacyjnej klatki schodowej w centrum handlowo-usługowo-rozrywkowym przy ul. Legnickiej 54; budowę budynku mieszkalnego przy ul. Na Polance; remont i przebudowę części budynku administracyjnego wraz z przebudową i remontem parkingu terenowego przy ul. Suchej; budowę obiektu handlowo-usługowo-biurowego przy ul. Nowowiejskiej 48.

Szczegółową kontrolą objęto 19 postępowań administracyjnych w sprawie wydania zezwoleń na usunięcie drzew, które zostały przeprowadzone w Urzędzie w związku z ww. przedsięwzięciami inwestycyjnymi.

1. Wykorzystywanie instrumentów prawnych dla ochrony drzew

1.1. Planowanie przestrzenne

Opis stanu
faktycznego

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obowiązywały na 12 spośród 16 obszarów, na których znajdowały się objęte kontrolą przedsięwzięcia inwestycyjne⁷. Dla pozostałych czterech z nich, sposób zagospodarowania terenu określały decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (dalej: „decyzje o warunkach zabudowy”)⁸.

(dowody: akta kontroli str. 610-613; 621-664, 845-855; 1078; 1081-1373)

W ww. *mpzp* określono zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego. Zawierały one zapisy dotyczące ochrony istniejącej zieleni w celu zachowania, właściwego wykorzystania i odnawiania istniejącej zdrowej biologicznie roślinności oraz prowadzenia działalności inwestycyjnej przy zachowaniu przepisów szczególnych dotyczących wycinki drzew i krzewów. *Mpzp* wskazywały również na nieprzekraczalne linie zabudowy, wielkość powierzchni biologicznie czynnej oraz maksymalną wielkość zabudowy. Ustanowiono w nich zakaz lokalizacji działalności mogącej pogorszyć stan środowiska oraz każdorazowo określano minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, który kształtował się na poziomie od 2% do 50%. Minimalny 2% udział powierzchni biologicznie czynnej dotyczył *mpzp* z dnia 28 listopada 2013 r.⁹, który objął lokalizację wielofunkcyjnego centrum usługowego z dworcem autobusowym w rejonie ulic Suchej, Borowskiej i Dyrekcyjnej. Na potrzeby projektów

⁷ [1] Sucha i Dyrekcyjna - przyjęty uchwałą nr XVII/529/00 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 20 stycznia 2000 r., zmieniony uchwałą nr L/1274/13 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 28 listopada 2013 r.; [2] Popowice Centrum i Gądów Centrum – przyjęty uchwałą nr XXIV/883/08 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 11 września 2008 r.; [3] Osobowicka i Zawalna – przyjęty uchwałą nr LVI/1724/10 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 4 listopada 2010 r.; [4] Starachowice – Rdestowa – przyjęty uchwałą nr XXXIV/1148/09 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 21 maja 2009 r.; [5] rejon Południe I – przyjęty uchwałą nr XLIV/2979/05 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 8 grudnia 2005 r.; [6] Jagodno I – przyjęty uchwałą nr XIX/541/08 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 13 marca 2007 r.; [7] Nowy Port Lotniczy – przyjęty uchwałą nr LV/3294/06 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 14 września 2006 r.; [8] Kowale Komercyjne – przyjęty uchwałą nr XL/1263/09 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 22 października 2009 r.

⁸ [1] ul. Dyrekcyjna 5-7; [2] ul. Graniczna 21 A; [3] ul. Januszowicka 35-37; [4] ul. Nowowiejska 48.

⁹ Uchwała nr L/1274/13 Rady Miejskiej Wrocławia.

mpzp sporządzano m.in.: prognozę oddziaływania na środowisko oraz opracowania ekofizjograficzne, w których sprecyzowano uwarunkowania środowiskowe, rozpoznano walory i zasoby przyrodnicze, stan środowiska i istniejące zagrożenia oraz dokonywano inwentaryzacji przyrodniczej obszaru planu, w tym również pod kątem istniejącej zieleni wysokiej. Mpzp były zgodne z *Programem Ochrony Środowiska dla miasta Wrocławia na lata 2012-2015*¹⁰.

(dowody: akta kontroli str. tabela 621-664; 1374, 1389-1390)

W decyzjach o warunkach zabudowy odniesiono się do zadrzewień i terenów zielonych, wskazując np. jaką część działki będzie stanowiła powierzchnia biologicznie czynna lub prognozowaną zielen do wycinki. W toku prowadzonych postępowań o wydanie decyzji o warunkach zabudowy w Urzędzie, w każdym przypadku, przeprowadzono oględziny (wizję lokalną). Do zadrzewień odniesiono się w przypadku trzech z czterech skontrolowanych decyzji o warunkach zabudowy. Wskazano w nich, że usunięcie drzew lub krzewów może nastąpić po uzyskaniu zezwolenia na wniosek posiadacza nieruchomości. Decyzje o warunkach zabudowy zostały wydane zgodnie z przepisami ustawy 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹¹.

(dowody: akta kontroli str. 845-855)

W przypadku decyzji o warunkach zabudowy UM nie korzystał z możliwości negocjacji z inwestorem w celu zachowania drzew na terenie inwestycji. Jak poinformował Sekretarz Miasta Wrocławia nie jest to wymagane przepisami prawa, na podstawie których prowadzone są postępowania w tych sprawach, tj. k.p.a. oraz ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

(dowody: akta kontroli str. 1379-1381)

Na podstawie porozumienia zawartego z Wojewodą Dolnośląskim¹², Gmina Wrocław przejęła, należące do własności rzeczowej i miejscowej Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków¹³, wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów z terenu wrocławskich nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków.

W okresie objętym kontrolą wystąpił jeden przypadek wydania w Urzędzie zezwolenia na usunięcie drzew związany z realizacją ww. zadań. Dotyczył on zezwolenia na usunięcie z Bulwaru Dunikowskiego we Wrocławiu 28 drzew oraz 94 m² krzewów. Za usuwane drzewa i krzewy została naliczona opłata na łączną kwotę 3.315.054,42 zł. Zapłata należności została odroczone na okres trzech lat od daty wydania decyzji w zamian za nasadzenie 124 drzew i przesadzenie 21 drzew. Postępowanie było prowadzone zgodnie z przepisami ustawy o ochronie przyrody. Termin dokonania nasadzeń zastępczych upływa w dniu 31 grudnia 2015 r. Na Bulwarze Dunikowskiego były prowadzone prace inwestycyjne związane z jego przebudową.

¹⁰ Przyjętym uchwałą z dnia 29 listopada 2012 r. nr XXXVI/779/12 Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie przyjęcia „Programu ochrony środowiska dla miasta Wrocławia na lata 2012-2015”. W Programie określono priorytety ekologiczne, takie, jak m.in.: [1] wzbogacenie zasobów przyrodniczych i rekonstrukcja obszarów zieleni zwartej (zwiększenie ich powierzchni w drodze: realizacji nowych zalesień, tworzenia nowych parków, zwiększenie nasycenia zielenią istniejących kompleksów zieleni zwartej, w tym: dosadzanie drzew, roślinności okrywowej i zielnej oraz częściowe zachowanie odnowień naturalnych (samosiejki, odrosty) w lasach, dosadzanie drzew i dosiewanie traw w parkach); [2] zwiększenie zastosowania zieleni izolacyjnej; [3] rozwój stosowania i wzbogacania form zieleni kompozycyjnej miasta poprzez: pełną realizację zieleni osiedlowej, nasycenie zielenią terenów przemysłowych i usługowych, urozmaicenie typów nasadzeń w powiązaniu z rzeźbą terenu, w tym tworzenie zielonych: tarasów, skarp, skalników; [4] otoczenie opieką cennych obszarów przyrodniczych i elementów ekosystemu miasta, a w szczególności: terenów wodonośnych, osobowickich pól irygacyjnych, oczek wodnych, starorzeczy.

¹¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 199.

¹² Na podstawie porozumienia z dnia 5 września 2011 r. w sprawie powierzenia prowadzenia niektórych zadań z zakresu własności wojewódzkiego konserwatora zabytków.

¹³ Uprawnionego do wydawania zezwoleń na usunięcie drzew z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków na podstawie art. 83 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody.

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwaga dotycząca
kontrolowanej
działalności

Mpzp uwzględniały wyniki analiz urbanistycznych i przyrodniczych, jednak bez wskazywania poszczególnych drzew do ochrony. Jak wyjaśnił Sekretarz Miasta Wrocławia, na etapie sporządzania mpzp, w tym opracowania ekofizjograficznego, nie ma obowiązku przygotowania szczegółowej inwentaryzacji dendrologicznej. W ocenie NIK osobne ujmowanie każdego zasługującego na ochronę drzewa w inwentaryzacji zieleni oraz w uchwalanych mpzp, stanowiłoby dobrą praktyką, przyczyniającą się do większej ochrony wartościowych walorów przyrodniczych Wrocławia.

(dowody: akta kontroli str. 621-664; 1389-1390)

1.2. Wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew¹⁴

1.2.1. Określenie zasad postępowania przy wydawaniu zezwoleń na usunięcie drzew lub standardy kształtowania zieleni wysokiej

Opis stanu
faktycznego

Zasady prowadzenia postępowań o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew określono w *Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Miejskiego Wrocławia*¹⁵. Zadania w tym zakresie przypisano Wydziałowi Środowiska i Rolnictwa, umiejscowionemu w strukturze Departamentu Nieruchomości i Eksploatacji UM. Pracownikom tego Wydziału zapewniono stały dostęp on-line do jednego z systemów informacji prawnej. Wydział prenumerował ponadto ogólnopolski miesięcznik dotyczący zieleni miejskiej, a w jego zasobach znajdowała się bogata biblioteczka podręczna z zakresu dziedzin nauk przyrodniczych.

(dowody: akta kontroli str. 882-883, 1379-1381)

Przykładem dobrych praktyk może być ustanowienie w Urzędzie 2007 r., przez Prezydenta Wrocławia, Zintegrowanego Systemu Zarządzania obejmującego trzy międzynarodowe normy z zakresu Zarządzania Jakością, Zarządzania Środowiskowego oraz Zarządzania Bezpieczeństwem i Higieną Pracy. Identyfikacja zagrożeń i aspektów środowiskowych były istotą Zarządzania Środowiskowego. Procedura wydawania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów została opracowana i podlegała przeglądowi zarządzania w ramach przyjętej w Urzędzie Polityki Zintegrowanego Zarządzania.

Dokumentacja Zintegrowanego Systemu Zarządzania nt. „Wydawanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów” udostępniona jest na stronach internetowych Urzędu¹⁶.

(dowody: akta kontroli str. 1570)

¹⁴ W latach 2013-2015 (do dnia 21 maja 2015 r.) liczba wydanych decyzji [1] bez opłat wynosiła odpowiednio: 1 022; 1 306; 499. W decyzjach tych zezwolono na usunięcie kolejno: 10 339 szt. drzew i 27 333,10 m² krzewów; 9 357 szt. drzew i 22 625,68 m² krzewów; 1 897 szt. drzew i 8 366,73 m² krzewów. W decyzjach tych zobowiązano do nasadzeń mających na celu skompensowanie powstałych ubytków w zieleni w ilości kolejno: 4 282 szt. drzew oraz 862,50 m² krzewów; 5 971 szt. drzew oraz 777,90 m² krzewów; 1 455 szt. drzew oraz 3 229,50 m² krzewów. [2] naliczających opłaty wynosiła kolejno: 125; 116 oraz 48. W decyzjach tych zezwolono na usunięcie odpowiednio: 1 066 szt. drzew oraz 2 593,97 m² krzewów; 1 505 szt. drzew oraz 2 214,19 m² krzewów; 630 szt. drzew oraz 566,86 m² krzewów. W decyzjach tych naliczono opłaty odpowiednio w wysokościach: 9 907 011,09 zł; 5 609 338,50 zł; 3 264 881,31 zł. Na okres trzech lat od dnia wydania zezwolenia w latach 2013-2015 (do dnia 21 maja 2015 r.) odroczone płatności w wysokości odpowiednio: 230 172,31 zł w zamian za przesadzenie 45 szt. drzew i 265,00 m² krzewów kolidujących z planowanymi inwestycjami oraz 4 116 882,99 zł w zamian za nasadzenia innych w ilości 475 szt. drzew i 699,65 m² krzewów; 8 557 602,39 zł w zamian za przesadzenie 22 szt. drzew i 1,50 m² krzewów oraz nasadzenia innych w ilości 2 291 szt. drzew oraz 805,00 m² krzewów; 2 200 543,00 zł w zamian za przesadzenie sześciu szt. drzew i 68,00 m² krzewów oraz nasadzenie innych w ilości 776 szt. drzew oraz 538,81 m² krzewów. Umorzono opłaty w wysokości 1 136 916,33 zł.

¹⁵ W okresie objętym kontrolą obowiązywał Regulamin Organizacyjny wprowadzony Zarządzeniami Prezydenta Wrocławia nr: [1] 900/07 z dnia 30 kwietnia 2007 r. ze zm. oraz [2] 835/15 z dnia 1 kwietnia 2015 r.

¹⁶ <<http://intranet.um.wroc.pl/ISO/UMW-ISO.htm>, sygnatura PD-Wsr-Kdozpz-0142-001>

UM był w trakcie opracowywania wewnętrznych wytycznych w zakresie standaryzacji przy rozpatrywaniu wniosków w sprawie wydania zezwolenia na usunięcie drzew, uzależnionych od nasadzeń kompensacyjnych (art. 83 ust 3 ustawy o *ochronie przyrody*). Do czasu zakończenia kontroli prace nad przygotowaniem tych wytycznych nie zostały zakończone.

(dowody: akta kontroli str. 1570-1573)

W Zarządzeniu nr 1749/07 Prezydenta Wrocławia z dnia 17 września 2007 r.¹⁷ wskazano m.in. katalog przekrojów ulic wraz ze strefowaniem podziemnej infrastruktury technicznej i zieleni wysokiej, tj. ulice dojazdowe z zielenią wysoką.

(dowody: akta kontroli str. 137-143, 715-792)

1.2.2. Kwalifikacje pracowników prowadzących postępowania dotyczące zezwoleń na usunięcie drzew w zakresie oceny stanu drzew i gatunków chronionych

Ośmiu pracowników zatrudnionych w Wydziale Środowiska i Rolnictwa Urzędu, zajmujących się prowadzeniem postępowań dotyczących wydawania zezwoleń na usunięcie drzew, ukończyło studia związane z ochroną środowiska, gospodarką przestrzenną, chemią, biologią i rolnictwem.

Pięciu z ośmiu pracowników uczestniczyło w szkoleniach dotyczących procedury wynikającej z *k.p.a.*, trzech z ośmiu pracowników uczestniczyło w szkoleniach dotyczących ochrony drzew, zieleni miejskiej, ochrony przyrody.

W okresie objętym kontrolą postępowania w sprawach o wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew w Biurze Miejskiego Konserwatora Zabytków prowadziły dwie osoby. Były one przeszkolone m.in. w zakresie chirurgii i konserwacji drzew, oceny stanu i pielęgnacji drzew, podejmowania decyzji o ich wycince oraz zagadnień związanych ze stosowaniem ustawy o *ochronie przyrody*.

(dowody: akta kontroli str. 882-883, 1412, 1654-1727, 2158-2161)

1.2.3. Wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew i prawidłowość prowadzenia postępowania dowodowego

W skontrolowanych 19 postępowaniach administracyjnych wydano zezwolenia na usunięcie łącznie 502 drzew, z czego w 259 przypadkach zezwolono na wycinkę drzew zdrowych¹⁸, a w 243 przypadkach zezwolono na usunięcia sanitarne lub zagrażające zdrowiu i życiu.

W wydanych zezwoleniach na usunięcie drzew ustalono odpowiednią, tj. zgodną z art. 83 ust. 3 ustawy o *ochronie przyrody*, kompensację. Polegała ona na naliczeniu opłat (w ocenie NIK ich wysokość była prawidłowa) lub nakazaniu dokonania nasadzeń zastępczych w nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew lub krzewów. Jak wskazał Sekretarza Miasta Wrocławia, w toku prowadzonych postępowań administracyjnych ocena w zakresie należytej kompensacji przyrodniczej była zawsze zindywidualizowana, w zależności od rozpatrywanej sprawy. Wynikało to z wiążącym się z kompensacją ryzykiem niepowodzenia. Z tych względów – zdaniem Sekretarza Miasta Wrocławia – w praktyce niepełną jakość drzew zawsze równoważy się ilością. Ponadto parametry dendrologiczne drzewa usuwanego są nieporównywalnie większe od drzewa nasadzanego. Rekompensata z tytułu powstania szkody w środowisku powinna być współmierna do wartości usuwanych drzew pod kątem przyrodniczym i finansowym. Obowiązujące przepisy prawa nie zawierają żadnych obiektywnych kryteriów wyboru rodzaju oraz wielkości wykonywanych nasadzeń zastępczych, brak jest również jakiegokolwiek delegacji

¹⁷ W sprawie zasad i trybu opracowywania koncepcji drogowych oraz wprowadzenia Katalogu przekrojów ulic wraz ze strefowaniem podziemnej Infrastruktury technicznej, dla ulic wyznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

¹⁸ W tym w 164 przypadkach zezwolono na usunięcie drzew w trybie art. 86 ust. 1 pkt 7 ustawy o *ochronie przyrody* - drzewa wyrosły na nieruchomości po zakwalifikowaniu jej w *mpzp* na cele budowlane.

ustawowej upoważniającej organy gminy do ich określenia w przepisach prawa miejscowego, np. w formie regulaminów.

We wszystkich skontrolowanych przypadkach wnioski o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew spełniały wymogi określone w art. 83 ust. 4 ustawy o *ochronie przyrody*, tj. zawierały wykaz drzew przewidzianych do usunięcia, z określeniem nazw gatunkowych (w tym ewentualnych gatunków chronionych), obwodów pni mierzonych na wysokości 130 cm, przyczynę i termin zamierzonego usunięcia drzewa oraz szczegółowe inwentaryzacje zieleni. Do każdej inwentaryzacji załączono mapy lub rysunki określające usytuowanie drzew w stosunku do granic nieruchomości i obiektów budowlanych istniejących lub budowanych. Niektóre inwentaryzacje zieleni zawierały zalecenia dotyczące ochrony drzew na placu budowy, a także zalecenia dotyczące odpowiedniego doboru sadzonek nowych drzew i ich pielęgnacji. We wszystkich przypadkach organ wymagał rzetelnego wskazania szczegółowych przyczyn usunięcia drzew, w tym także przyczyn, z powodu, których nie pobiera się opłat za usunięcie drzew. W przypadku braku pełnego uzasadnienia wniosku lub braków w załączonej inwentaryzacji drzewostanu, strona była wzywana do uzupełnienia przedłożonych dokumentów (art. 64 § 2 *k.p.a.*).

Wnioski o wydanie zezwolenie na usunięcie drzew uzasadniano przede wszystkim kolizją z prowadzonymi inwestycjami lub prowadzonymi robotami budowlanymi. W jednym przypadku¹⁹, dotyczącym obszaru przy ul. Suchej, Borowskiej, Joannitów, Dyrekcyjnej we Wrocławiu, zezwolono na usunięcie drzew w związku z planowanymi badaniami archeologicznymi.

(dowody: akta kontroli str. 864-880,, 1385-1390)

W toku prowadzonych postępowań administracyjnych w sprawie wydania zezwolenia na usunięcie drzew przeprowadzono oględziny (wizje lokalne). Protokoły z ich przebiegu znajdowały się w aktach 17 na 19 skontrolowanych przypadków. Podczas tej czynności procesowej dokonywano oględzin drzewostanu na miejscu planowanej inwestycji, weryfikując stan podany w dokumentacji załączonej do wniosku ze stanem rzeczywistym²⁰. Protokoły oględzin spełniały wymogi art. 68 § 1 *k.p.a.* Nie zmieniano terminu załatwienia sprawy (art. 36 *k.p.a.*). Naliczone opłaty za usunięcie drzew zostały prawidłowo ustalone. W wydanych decyzjach określono szczegółowe obowiązki strony oraz warunki dokonania usunięcia drzew²¹.

(dowody: akta kontroli str. 864-880, 1385-1390)

W żadnym ze skontrolowanych postępowań nie skorzystano z możliwości powołania biegłego w celu ustalenia stanu drzew lub gatunków chronionych. Nie występowano

¹⁹ Zakończonym wydaniem decyzji nr WSR-Z.6131.2.260.2012.ZM.

²⁰ Przy uwzględnieniu art. 83 ust. 2c ustawy o *ochronie przyrody*, który przewiduje, że organ właściwy do wydania zezwolenia przed jego wydaniem dokonuje oględzin w zakresie występowania w obrębie zadrzewień gatunków chronionych.

²¹ W decyzjach w szczególności wskazywano: a) drzewa do usunięcia, z podaniem ich gatunku, obwodu pni i lokalizacji; b) lokalizację nowych nasadzeń (najczęściej było to miejsce inwestycji, a także wskazane przez Urząd nieruchomości stanowiące własność Gminy Wrocław lub polecane w decyzji zwrócenie się do Zarządu Zieleni Miejskiej o wyznaczenie stosownego miejsca nasadzeń); c) termin usunięcia drzew; d) termin posadzenia nowych drzew; e) warunki, jakie powinny spełniać sadzonki do nasadzeń zastępczych (rodzaje gatunków drzew, obwody pni); g) obowiązek poinformowania Urzędu o terminie nasadzenia do 14 dni od jego wykonania; h) obowiązek zabezpieczenia na czas budowy wszystkich drzew i krzewów przeznaczonych do zachowania w nowym układzie urbanistycznym; i) wysokość naliczonej opłaty, (jeżeli opłaty naliczono) wraz z preliminarem opłat; j) szczegółowe uzasadnienie decyzji, odnoszące się do przebiegu postępowania administracyjnego oraz zawierające szczegółowe informacje dotyczące zastosowania danej formy kompensacji przyrodniczej za usunięcie drzewa, popartej odpowiednimi przepisami prawnymi; k) wymogi dotyczące okresu usuwania drzew (nie usuwać w okresie lęgowym, tj. od 1 marca do 15 października, zgodnie z art. 52 ustawy o *ochronie przyrody*) oraz o wymogach wynikających z ustawy o *ochronie przyrody* w zakresie prowadzenia prac ziemnych (art. 82 ust. 1); l) obowiązek zgłoszenia do Urzędu wniosku o odbiór nasadzonych drzew przed upływem trzech lat od dnia posadzenia, (jeżeli usunięcie drzew było uwarunkowane wykonaniem nasadzeń zastępczych – kompensacją przyrodniczą).

także do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu z zapytaniami, czy posiada informacje potwierdzające fakt występowania w danym miejscu gatunków chronionych. Ponadto nie korzystano z możliwości negocjacji z inwestorem w celu zachowania jak największej liczby drzew na terenie inwestycji. Sekretarz Miasta Wrocławia wskazał, że w prowadzonych postępowaniach nie było potrzeby zwrócenia się do biegłego celem wydania opinii, gdyż ocena zgromadzonego materiału dowodowego w sprawach nie wymagała wiadomości specjalnych.

(dowody: akta kontroli str. 864-880, 1376-1378, 1385-1390)

W toku postępowań w sprawie wydania decyzji zezwalających na usunięcie drzew w Urzędzie nie prowadzono konsultacji z organizacjami pozarządowymi i mieszkańcami. Zdaniem Sekretarza Miasta Wrocławia, polskie ustawodawstwo nie przewiduje udziału społeczeństwa (poza stronami postępowania) w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na usunięcie drzew lub krzewów. Wniosek o pozwolenie na usunięcie drzewa może złożyć wyłącznie posiadacz nieruchomości. Oznacza to, że zezwolenie może być wydane wyłącznie osobie (fizycznej lub prawnej) posiadającej tytuł prawny do nieruchomości. Jeśli osoba ta nie jest właścicielem nieruchomości, jest na przykład dzierżawcą, do wniosku musi być dołączona zgoda właściciela. Decyzje wydawane na podstawie art. 88 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody są rozstrzygnięciami dotyczącymi przede wszystkim praw podmiotowych władającego nieruchomością gruntową, na której rosną lub rosły drzewa.

(dowody: akta kontroli str. 864-880, 1385-1390)

1.2.4. Odmowy wydania zezwolenia na usunięcie drzew²²

Decyzje odmawiające wydania zezwolenia na usunięcie drzew uzasadniane były przede wszystkim: niepotwierdzeniem stanu faktycznego przedstawionego przez stronę we wniosku (np. w zakresie zagrożenia życiu i zdrowiu) i dobrym stanem zdrowotnym drzew (niepowodującym zagrożenia dla ludzi i mienia).

(dowody: akta kontroli str. 864-880, 938-942, 943-982, 983-1060, 1485-1489, 1570-1571)

1.2.5. Współpraca komórek organizacyjnych Urzędu zajmujących się planowaniem przestrzennym oraz ochroną środowiska

Przy wydawaniu pozwoleń na budowę, w Urzędzie Wydział Architektury i Budownictwa współpracował z Wydziałem Środowiska i Rolnictwa. Współpraca ta polegała na wydawaniu przez Wydział Środowiska i Rolnictwa opinii w sprawie ochrony zieleni, w procesie prowadzenia postępowania administracyjnego o wydanie decyzji zatwierdzających projekt budowlany i udzielających pozwolenia na budowę. Ponadto oba wydziały współpracowały na etapie prac projektowych do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, tj. Wydział Środowiska i Rolnictwa udzielał informacji na temat oczekiwań i zamierzeń inwestycyjnych w związku z przystąpieniem do sporządzenia mpzp w zakresie: ochrony powietrza, gospodarki odpadami komunalnymi, w zakresie gospodarki wodno-ściekowej oraz w zakresie ochrony zieleni.

(dowody: akta kontroli str. 864-880, 1376-1378, 1587-1591, 1592-1608, 1618-1622)

²² W skontrolowanych 19 postępowaniach w sprawie wydania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów nie było przypadku wydania decyzji odmawiającej zezwolenia na usunięcie drzew. W związku z tym przeanalizowano przyczyny odmów na przykładzie innych 61 postępowań w sprawach zakończonych decyzją odmawiającą wydania zezwolenia na usunięcie drzew.

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Przebieg dwóch²³ (z 19 skontrolowanych) postępowań administracyjnych w sprawie wydania decyzji (zezwolenia) na usunięcie drzew nie został rzetelnie udokumentowany.

W aktach tych postępowań brakowało protokołów z przeprowadzonych oględzin²⁴, mimo że zostały one przywołane w uzasadnieniach wydanych decyzji.

Oględziny nie zostały również wpisane w metrykach spraw jako czynności podjęte w prowadzonych postępowaniach, mimo że obowiązek taki wynikał z przepisów *k.p.a.* Zgodnie z art. 66a § 1 *k.p.a.* w aktach sprawy zakłada się metrykę sprawy w formie pisemnej lub elektronicznej. Art. 66a § 2 *k.p.a.* przewiduje, że w treści metryki sprawy wskazuje się wszystkie osoby, które uczestniczyły w podejmowaniu czynności w postępowaniu administracyjnym oraz określa się wszystkie podejmowane przez te osoby czynności wraz z odpowiednim odesłaniem do dokumentów zachowanych w formie pisemnej lub elektronicznej określających te czynności.

Akta nie odzwierciedlały zatem całego materiału dowodowego, na który powoływano się w wydanych decyzjach.

(dowody: akta kontroli str. 864-880, 1728-1803, 2164-2165)

Pracownik Urzędu, który prowadził przedmiotowe postępowania administracyjne, wyjaśnił, że przeprowadził oględziny w terenie z udziałem pełnomocnika inwestora. W aktach sprawy nie zachowały się jednak stosowne protokoły z oględzin. Wskazał również, że metryki spraw w formie papierowej wypełniano po zakończeniu postępowania administracyjnego. W związku z brakiem protokołów w metrykach tych nie wpisano czynności oględzin.

(dowody: akta kontroli str. 2138-2139)

2. W dniu 23 października 2012 r. Dolnośląski Wojewódzki Konserwator Zabytków wydał na rzecz występującej o to spółki z.o.o. (dalej: „spółka”), decyzję administracyjną (pozwolenie)²⁵ na prowadzenie badań archeologicznych, która określała warunki prowadzenia badań w obrębie ulic Borowskiej, Suchej, Joannitów i Dyrekcyjnej we Wrocławiu (teren dworca PKS)²⁶. W decyzji Konserwator Zabytków nie odniósł się do kwestii ewentualnego usunięcia drzew na terenie objętym badaniami. Na terenie tym znajdował się m.in. pomnik przyrody „Dąb Przewodnik”.

Pismem z 26 listopada 2012 r. Wydział Ochrony Środowiska i Rolnictwa Urzędu zwrócił się do Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków o przekazanie informacji na temat pomnika przyrody „Dąb Przewodnik”. Dolnośląski Wojewódzki Konserwator Zabytków wskazał²⁷, że ww. decyzja na prowadzenie badań archeologicznych nie jest nakazem na usunięcie pomnika przyrody „Dąb Przewodnik”, ani innych drzew oraz krzewów. Decyzja była wyłącznie pozwoleniem na prowadzenie badań archeologicznych w zakresie wskazanym przez inwestora. Badania archeologiczne powinny być prowadzone z uwzględnieniem uwarunkowań niezbędnych dla ochrony przyrody, wyartykułowanych przez właściwe instytucje.

²³ Zakończonych decyzjami: nr WSR-Z-6131.2.102.2013.DD z dnia 18 czerwca 2013 r. oraz nr WSR-Z-6131.2.153.2013.DD z dnia 6 sierpnia 2013 r.

²⁴ Zgodnie z art. 83 ust. 2c ustawy o ochronie przyrody organ właściwy do wydania zezwolenia na usunięcie drzew, przed jego wydaniem dokonuje oględzin w zakresie występowania w obrębie zadrzewień gatunków chronionych.

²⁵ Nr 1672/2012.

²⁶ Na działkach 21/2, 21/3, 22/1, 22/4, 23, 25 AM 17, obręb Południe. Decyzją z dnia 26 września 2014 r. rozszerzono obszar prowadzonych badań archeologicznych o działki nr 20, 21/4, 22/3, 24 AM 17, 1/1 AM 18 obręb Południe.

²⁷ Pismem z dnia 6 grudnia 2012 r.

W dniu 31 października 2012 r. spółka złożyła wniosek o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów na działkach w obrębie ulic Borowskiej, Suchej, Joannitów i Dyrekcyjnej we Wrocławiu (teren dworca PKS), czyli na terenie, na którym mogła prowadzić prace archeologiczne zgodnie z pozwoleniem Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. Było to powodem złożenia wniosku. Spółka wskazała w nim również, iż w późniejszym okresie nastąpi budowa obiektów o funkcji komercyjnej.

Decyzją z 8 stycznia 2013 r.²⁸ Prezydent Wrocławia zezwolił na usunięcie 73 drzew za opłatą w wysokości 2 439 186,22 zł. Bez opłaty zezwolono na usunięcie 27 drzew – na podstawie art. 86 ustawy o *ochronie przyrody* oraz 41 drzew – ze względów sanitarnych (ogółem zezwolono na usunięcie 121 drzew). Spółka uiściła opłaty w terminie.

Jednocześnie, podczas prowadzenia postępowania administracyjnego w sprawie wydania zezwolenia na usunięcie drzew, zgodnie z uchwałą Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 29 listopada 2012 r.²⁹, rozpoczęły się prace nad nowym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego dla rejonu ulic Suchej i Dyrekcyjnej we Wrocławiu, który obejmował min. działki nr 21/2, 21/3, 21/4, 22/1, 22/4, 23 i 25 AM-17, obręb Południe. Projekt uchwały w tej sprawie wpłynął do Rady Miejskiej Wrocławia w dniu 19 listopada 2012 r.

Do prac nad nowym *mpzp* przystąpiono m.in. na wniosek poprzedniego właściciela ww. terenu, tj. Spółki „POLBUS-PKS”, złożony do Urzędu w dniu 18 stycznia 2010 r. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Biura Rozwoju Urzędu, wniosek spółki POLBUS-PKS został rozpatrzony przez Prezydenta Wrocławia w dniu 2 lutego 2010 r. i skierowany do dalszych analiz prowadzonych w celu wytypowania obszarów, dla których sporządzane będą *mpzp*. Pozytywne rozpatrzenie wniosku nie oznaczało natychmiastowego przystąpienia do sporządzania *mpzp*. Po rozpatrzeniu wniosków każdorazowo aktualizowana jest lista obszarów oczekujących na objęcie ich planami miejscowymi, nieruchomości spółki POLBUS-PKS znalazła się na tej liście wraz z innymi 60 obszarami.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla rejonów ulic Suchej i Dyrekcyjnej we Wrocławiu został uchwalony 28 listopada 2013 r.³⁰.

(dowód: akta kontroli str. 353-613, 864-880, 1061-1074)

Wniosek o zatwierdzenie projektu budowlanego i udzielenie pozwolenia na budowę dla terenu, na którym wcześniej spółka, na podstawie uzyskanego pozwolenia, mogła prowadzić prace archeologiczne, został złożony w dniu 9 października 2014 r. W dniu 9 lutego 2015 r. została wydana decyzja³¹ zatwierdzająca projekt budowlany i udzielająca spółce pozwolenia na budowę dla inwestycji polegającej na budowie centrum handlowo-usługowo-rozrywkowego z częścią biurową, garażami podziemnymi i garażem nadziemnym, dworcem autobusowym podziemnym, systemem informacji wizualnej i zagospodarowaniem terenu, wraz z infrastrukturą techniczną w kwartale ulic Suchej, Borowskiej, Dyrekcyjnej i Joannitów we Wrocławiu³², kategoria obiektu IX, XVI, XVII, tj. zagospodarowania zgodnego z nowoobowiązującym *mpzp*. Usunięcia drzew dokonano przed wydaniem tej decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 1061-1074)

Dyrektor Departamentu Nieruchomości i Eksploatacji (dalej: „DNiE”) Urzędu wyjaśniając, dlaczego nie wstrzymano postępowania lub nie wydano decyzji

²⁸ Nr WSR-Z.6131.2.260.2012.ZM.

²⁹ Nr XXXV/768/12.

³⁰ Uchwała Nr L/1274/13 Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic Suchej i Dyrekcyjnej.

³¹ Oznaczenie geodezyjne: obręb południe, AM-17, działki ew. 21/2, 21/3, 21/4, 22/1, 22/4, 23, 25, 20, 22/3.

odmawiającej wydania zezwolenia na usunięcie drzew podał, że istniejący, aktualny *mpzp* był dokumentem obowiązującym w czasie wydania zezwolenia na usunięcie zieleni. Prowadzenie prac projektowych nad nowym planem nie mogło przesądzać o odmowie wydania decyzji na usunięcie zieleni czy wstrzymania postępowania.

Zdaniem Dyrektora DNiE nie można było odmówić wydania pozwolenia na usunięcie drzew ze względu na prowadzenie prac nad nowym planem zagospodarowania przestrzennego, a istniejący *mpzp* nie zabraniał prowadzenia postępowania w tym zakresie. W sprawie przyczyn, dla których uznano, że prowadzenie badań archeologicznych jest wystarczającą przesłanką do wydania zezwolenia na usunięcie drzew, Dyrektor DNiE wyjaśnił, że w procesie wydawania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów organ prowadzący postępowanie powinien dążyć do tego, aby wydana w jego toku decyzja uwzględniała zarówno interes publiczny (ochrona elementów przyrodniczych), jak i interes posiadacza nieruchomości, umożliwiając mu jej wykorzystanie np. na cele wynikające z postanowień *mpzp*. W jego ocenie analizując przepis ustawy, można stwierdzić, że zgoda na usunięcie drzew i krzewów jest wyjątkiem od zasady zachowania drzewostanu. W myśl art. 75 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*³³ przy prowadzeniu prac budowlanych dopuszcza się wykorzystanie i przekształcenie elementów przyrodniczych wyłącznie w takim zakresie, w jakim jest to konieczne w związku z realizacją konkretnej inwestycji. Natomiast zgodnie z art. 75 ust. 3 ww. ustawy, jeżeli ochrona elementów przyrodniczych nie jest możliwa, należy podejmować działania mające na celu naprawienie wyrządzonych szkód, w szczególności przez kompensację przyrodniczą. W tym przypadku elementem kompensacyjnym była opłata za usunięcie zadrzewienia w wysokości 2.439.186,22 zł. Zasadniczą funkcją opłat za korzystanie ze środowiska jest zapewnienie środków finansowych mających zrekompensować zmiany w środowisku, jakie powstały na skutek działalności podmiotu zobowiązanego do ich ponoszenia. Ustawa o ochronie przyrody nie wyklucza wycinki nawet zdrowego drzewostanu, w sytuacji, gdy jest to niezbędne dla realizacji celów budowlanych.

Wydanie zezwolenia na usunięcie drzew związane jest z ustaleniem rodzaju i zakresu inwestycji tak, aby zezwolenie na usunięcie drzew i krzewów nie przekraczało niezbędnych rozmiarów w stosunku do z jednej strony celów ochrony przyrody, a z drugiej do zamierzenia inwestycyjnego. Zgodnie z art. 75 § 1 *k.p.a.*, jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. Innymi słowy, środkiem dowodowym mogą być wszelkie źródła informacji prawdziwych, które umożliwiają dowodzenie. Wynika z tego, że katalog środków dowodowych wykorzystywanych w postępowaniu administracyjnym jest otwarty, a za dowód może służyć wszystko, co może pozwolić ustalić okoliczności istotne z punktu widzenia rozstrzyganej sprawy, a co przez prawo nie jest zabronione. Takim wyjaśnieniem w tym przypadku było określenie zakresu prac, natomiast środkiem dowodowym Pozwolenie 1672/2012 z dnia 23 października 2012 r. Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu na prowadzenie ratowniczych badań archeologiczno-architektonicznych w granicach zgodnych z załącznikiem graficznym. Zakres i charakterystyka robót będących składnikiem badań archeologiczno-architektonicznych zgodnie z załącznikiem graficznym, nie pozwalała na skuteczną ochronę (adaptację zadrzewienia). Projekt inwestycji nie był podstawą wydania zezwolenia na usunięcie zieleni, był jedynie dokumentem dodatkowym, podstawą było Pozwolenie nr 1672/2012.

(dowód: akta kontroli str. 1581-1586)

³³ Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień i negatywnie ocenia wydanie przez Prezydenta Wrocławia w dnia 8 stycznia 2013 r. zezwolenia na usunięcie drzew. W ocenie Izby pozwolenie na prowadzenie badań archeologicznych wydane przez Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, nie było wystarczającą faktyczną i prawną przesłanką dla rozstrzygnięcia sprawy zgodnie z wnioskiem strony, w szczególności, że – jak wyjaśnił Dolnośląski Wojewódzki Konserwator Zabytków – nie było ono nakazem na usunięcie drzew czy krzewów, a badania archeologiczne winny być prowadzone z uwzględnieniem uwarunkowań dla ochrony przyrody.

Decyzja zezwalająca na usunięcie drzew lub krzewów jest na gruncie ustawy o ochronie przyrody decyzją uznaniową. Nie oznacza to jednak dowolności oceny materiału dowodowego. Organ prowadzący postępowanie w pierwszej kolejności ma obowiązek kierować się zasadami określonymi w art. 7 *k.p.a.*, tj. poszukiwać rozwiązań korzystnych nie tylko dla inwestora, ale także dla interesu społecznego. Oznacza to, że wniosek powinien być wszechstronnie rozważony i to zarówno w kontekście interesu wnioskodawcy, jak i interesu społecznego.

W ocenie NIK, aby rzetelnie i całościowo ocenić sytuację organ powinien dysponować zatwierdzonym projektem budowlanym i tym samym znać rozmiar planowanej inwestycji i w tym aspekcie oceniać konieczność usunięcia drzew. Urząd w momencie wydawania decyzji zezwalającej na usunięcie drzew nie miał wiedzy dotyczącej szczegółów planowanego projektu budowlanego inwestycji i projektu zagospodarowania terenu, gdyż nie wydano jeszcze pozwolenia na budowę. Dopiero ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę kształtuje faktyczne rozmiary i usytuowanie obiektu budowlanego, tzn. przesądza o konieczności usunięcia drzew.

Ubiegając się o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew sam inwestor wskazał, że nie był jeszcze zakończony etap prac projektowych przyszłej inwestycji. Wyprzedzające kompleksowe badania archeologiczno-architektoniczne prowadził także w celu umożliwienia zakończenia etapu prac projektowych dla przyszłej inwestycji, gdyż ich wyniki mogły znacząco wpłynąć na rozwiązania konstrukcyjne przyszłych obiektów.

W ocenie Izby, ze względu na duży stopień oddziaływania inwestycji na otoczenie i planowane usunięcie znacznej ilości drzew, można było podjąć konsultacje w tym zakresie z organizacjami pozarządowymi lub mieszkańcami, przedstawiając korzyści z wyboru takiego, a nie innego wariantu zagospodarowania terenu. Zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko³⁴, każdy ma prawo do informacji o środowisku i jego ochronie na warunkach określonych ustawą. Jednocześnie Urząd w okresie, gdy prace projektowe nie były zakończone, przed wszczęciem postępowania administracyjnego o wydanie pozwolenia na budowę, miał możliwość podjęcia rozmów z inwestorem co do kształtu przyszłej inwestycji, m.in. w celu wynegocjowania z inwestorem zachowania jak największej ilości drzew.

Podkreślić dodatkowo należy, że w toku postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji zezwalającej na usunięcie drzew, na ww. obszarze przystąpiono do prac projektowych nad zmianą *mpzp*. Finalnie *mpzp* uchwalono już po wydaniu decyzji zezwalającej na usunięcie drzew. Nie uwzględniono w nim wniosków wynikających z opracowania ekofizjograficznego oraz prognozy oddziaływania na środowisko, które podkreślały korzystny efekt zachowania zieleni wysokiej na terenie objętym planem, w tym drzew usuniętych na podstawie zezwolenia wydanego przed jego uchwaleniem. W ocenie NIK w tych okolicznościach

³⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 627 ze zm.

zezwolenie na usunięcie drzew zaspokajało przede wszystkim interes inwestora, nie uwzględniało natomiast interesu ogółu mieszkańców, co stoi w sprzeczności z postanowieniami art 7 k.p.a.

Koincydencja dwóch wyżej opisanych zdarzeń, tj. prowadzenia jednocześnie postępowania administracyjnego w sprawie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów oraz prac nad nowym *mpzp* wskazuje, że zmiana planu miała na celu zaspokojenie interesów inwestora, poprzez stworzenie mu możliwości realizacji planowanego zadania inwestycyjnego. Zdaniem NIK zgromadzony materiał dowodowy w niewystarczającym stopniu potwierdził, iż Urząd wziął pod uwagę interes społeczny. W Urzędzie dysponowano jedynie informacją dotyczącą badań archeologicznych (niestanowiących dostatecznego powodu do usunięcia drzew) i nie podjęto żadnych działań w celu uzyskania wiedzy na temat zakresu i rodzaju planowanego dla nieruchomości przedsięwzięcia inwestycyjnego. W szczególności, wydając zezwolenie na usunięcie drzew organ nie miał wiedzy co do uwarunkowań wynikających z zatwierdzonego projektu budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 1390)

NIK zwraca uwagę, że obowiązujące przepisy ustawy o ochronie przyrody nie precyzują, na jakim etapie procesu inwestycyjnego powinno być wydane zezwolenie na usunięcie drzew z powodu kolizji z planowaną inwestycją.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Urzędu w zbadanym obszarze.

2. Skuteczność wykorzystanych instrumentów prawnych

2.1. Planowanie przestrzenne

1. Założenia polityki przestrzennej Gminy Wrocław zostały określone m.in. w *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Wrocławia*³⁵. W dokumencie tym odniesiono się do ochrony przyrody, uwzględniono uwarunkowania przyrodnicze istniejące w Gminie Wrocław oraz wyznaczono kierunki zagospodarowania terenów zielonych m.in.: poprzez rozbudowanie istniejących kompleksów zieleni na niezainwestowanych terenach do nich przyległych i terenach ogrodów działkowych, intensywne zagospodarowanie zielenią osiedli i kompleksów mieszkaniowych o szczególnym niedoborze terenów zielonych, zakładanie nowych parków o znaczeniu dzielnicowym, a także zwiększenie powierzchni lasów w granicach Wrocławia, tak by wskaźnik lesistości osiągnął wartość 10%. Ponadto, związane z polityką przestrzenną kierunki, w których Wrocław powinien się zmieniać, wyzwania, którym trzeba będzie stawić czoła i wartości, które należy chronić, umacniać i rozwijać, znalazły wyraz w *Strategii rozwoju Wrocławia „Strategia – Wrocław” w perspektywie 2020 plus*³⁶.

(dowody: akta kontroli str. 665-714, 1612)

W Urzędzie opracowano plan nasadzeń na lata 2015-2018, składający się z listy miejsc wskazanych do realizacji zieleni, na bieżąco weryfikowanej pod kątem urbanistycznym, zgodności z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego i zidentyfikowanymi potrzebami wynikającymi z informacji innych jednostek miejskich, rad osiedli oraz mieszkańców. Plan określał orientacyjną ilość drzew planowanych do nasadzenia w każdej lokalizacji.

(dowody: akta kontroli str. 1609-1611)

³⁵ Przyjętego uchwałą Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 20 maja 2010 r. nr LJ/1467/10.

³⁶ Przyjętej uchwałą Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 6 lipca 2006 r. nr LIV/3250/06.

2.2. Wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew

1. Badanie wskazanych we wniosku przyczyn usunięcia drzew³⁷

Jak opisano w punkcie 1.2.3 niniejszego *Wystąpienia pokontrolnego*, Urząd we wszystkich przypadkach wymagał rzetelnego wskazania szczegółowych przyczyn usunięcia drzew, w tym także czynników z powodu, których nie pobiera się opłat za usunięcie drzew. W pięciu na 19 zbadanych przypadków, na podstawie art. 86 ust. 1 pkt 7 ustawy o *ochronie przyrody*, zezwolono wnioskodawcy na usunięcie drzew bez naliczania opłaty³⁸. W dziewięciu przypadkach zezwolono na usunięcie drzew bez pobierania opłaty ze względów sanitarnych lub zagrożenia bezpieczeństwem mienia. W przypadku braku pełnego uzasadnienia wniosku lub braków w załączonej inwentaryzacji drzewostanu, stronę wzywano do uzupełnienia przedłożonych dokumentów (zgodnie z art. 64 § 2 *k.p.a.*). Wydanie decyzji zostało poprzedzone przeprowadzeniem oględzin w terenie, weryfikacją i analizą dokumentów źródłowych złożonych przez stronę.

(dowody: akta kontroli str. 864-880)

2. Odmowy wydania zezwolenia na usunięcie drzew³⁹

W 61 skontrolowanych decyzjach odmówiono zezwolenia na usunięcie 213 drzew. Uzasadniano to przede wszystkim: niepotwierdzeniem stanu faktycznego przedstawionego przez stronę we wniosku (np. w zakresie zagrażania życiu i zdrowiu) i dobrym stanem zdrowotnym drzew (niepowodującym zagrożenia dla ludzi i mienia). W toku prowadzenia postępowania w ww. przypadkach Urząd podjął czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli (art. 7 *k.p.a.*). W ramach wykonywania tego obowiązku uznano, iż niektóre drzewa nie kwalifikują się do wycięcia. W zamian wskazywano np. na potrzebę przeprowadzenia właściwej pielęgnacji zieleni wysokiej.

(dowody: akta kontroli str. 864-880, 938-942, 943-982, 983-1060)

3. Ustalanie kompensacji przyrodniczej

Z 19 skontrolowanych decyzji zezwalających na usunięcie drzew wynikało, że w miejsce usuniętych 502 drzew Urząd nakazał nasadzenie 1 329 nowych drzew. Powyższe spełniało wymogi określone w z art. 83 ust. 3 ustawy o *ochronie przyrody*. Zgodnie z tym przepisem wydanie zezwolenia na usunięcie drzew może być uzależnione od przesadzenia drzew w miejsce wskazane przez wydającego zezwolenie albo zastąpienia ich innymi drzewami, w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew lub krzewów.

W wydanych decyzjach Urząd różnicował formy kompensacji przyrodniczej, tj. nie stosowano tylko i wyłącznie opłaty, i tak:

- w dziewięciu przypadkach ustalono kompensację przyrodniczą w formie nasadzeń zastępczych;
- w dziewięciu przypadkach naliczono opłatę za usuwane drzewa, bez nasadzeń zastępczych;
- w jednym przypadku odstąpiono od naliczenia opłaty za usunięcie drzew ze względów sanitarnych.

(dowody: akta kontroli str. 864-880, 1075-1076, 1629-1631)

³⁷ Dotyczy przyczyn, z powodu których nie pobiera się opłaty za usunięcie drzew.

³⁸ Drzewa wyrosły na nieruchomości po zakwalifikowaniu jej w *mpzp* na cele budowlane.

³⁹ Patrz przypis nr 23.

2.3. Weryfikacja i egzekwowanie obowiązków ustalonych w zezwoleniach na usunięcie drzew

2.3.1. Egzekwowanie obowiązków nałożonych w zezwoleniach na usunięcie drzew

W jednym z 19 skontrolowanych przypadków, zgodnie z warunkami wynikającymi z decyzji zezwalającej na usunięcie drzew,⁴⁰ Urząd przeprowadził odbiór nasadzeń zastępczych⁴¹. Wizję lokalną (ogłędziny) przeprowadzono 23 października 2014 r. Strona dopełniła obowiązków nałożonych zezwoleniem na usunięcie drzew i dokonała nasadzeń kompensacyjnych. Trzy lata od dokonania nasadzenia drzewa były żywe, w dobrym stanie zdrowotnym. W związku z tym opłata w kwocie 126 117,50 zł została umorzona. Z ogłędzin sporządzono protokół.

W 14 z 18 przypadkach w decyzjach zezwalających na usunięcie drzew naliczano opłatę, bez obowiązku dokonania nasadzeń zastępczych albo nie upłynął jeszcze trzyletni okres od dnia dokonania takich nasadzeń. Cztery pozostałe przypadki opisano poniżej w sekcji *Ustalona nieprawidłowość*.

W 18 skontrolowanych sprawach nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie ujmowania i egzekwowania należności wynikających z decyzji. W przypadku pięciu decyzji opłata za usunięcie drzew była zawieszona (gdyż nie upłynął okres trzech lat od dnia wydania zezwolenia). Opłaty za usunięcie drzew nałożone w 13 decyzjach zostały wpłacone na konto Urzędu, przy czym w ośmiu przypadkach terminowo, a w pięciu – po terminie, co skutkowało naliczeniem i pobraniem odsetek za zwłokę. Urząd prawidłowo naliczył należności ustalone w zezwoleniach na usunięcie drzew oraz odsetki za zwłokę. Nie wystąpiły sytuacje rozłożenia opłaty na raty lub przesunięcia terminu jej płatności⁴² oraz przedawnienia obowiązku uiszczenia opłaty⁴³.

(dowody: akta kontroli str. 144-163, 864-880, 1490-1508)

Ustalona
nieprawidłowość

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

W badanej próbie (19 decyzji zezwalających na usunięcie drzew) ustalono, że:

1. W dwóch przypadkach, po otrzymaniu od strony zawiadomienia o dokonaniu nasadzeń zastępczych pracownicy Urzędu nie dokonali ogłędzin tych nasadzeń:

- w decyzji z dnia 3 grudnia 2013 r.⁴⁴ zezwolono stronie na usunięcie, w terminie do dnia 30 grudnia 2013 r., drzew będących w dobrym stanie zdrowotnym, a kolidujących z inwestycją, pod warunkiem ich zastąpienia innymi drzewami w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew (siedem drzew), za naliczeniem opłaty odroczonej na okres trzech lat od dnia wydania zezwolenia. Ustalono termin wykonania nasadzeń w zamian za usuwane drzewa do dnia 30 listopada 2015 r. Strona została pouczona o konieczności powiadomienia organu o posadzeniu nowych drzew. Inwestor poinformował, iż nasadzenia zastępcze będą dokonane w dniach od 20 do 23 kwietnia 2015 r.⁴⁵, lecz pracownicy Urzędu nie przeprowadzili ogłędzin celem sprawdzenia wypełnienia obowiązku dokonania nasadzeń zastępczych;

⁴⁰ Decyzja nr WSR-Z.6131.2.114.2011.MS z dnia 30 listopada 2011 r.

⁴¹ Na wniosek strony z dnia 12 września 2014 r.

⁴² Art. 87 ust. 6 *ustawy o ochronie przyrody*.

⁴³ Art. 87 ust. 1 *ustawy o ochronie przyrody*.

⁴⁴ Nr WSR-ZL.6131.2.175.2013.KM.

⁴⁵ Pismo z dnia 19 lutego 2015 r.

- w przypadku decyzji z dnia 30 listopada 2011 r.⁴⁶ strona zgłosiła fakt dokonania nasadzeń zastępczych⁴⁷, a mimo to pracownicy Urzędu nie dokonali sprawdzenia faktu nasadzenia drzew⁴⁸. Po trzech latach od dnia nasadzeń dokonano jedynie oględzin stanu żywotności drzew.

(dowody: akta kontroli str. 864-880, 1420a-1430, 1490-1508, 1626-1627, 1919-2088, 2029-2137)

Z wyjaśnień Sekretarza Miasta Wrocławia wynika, że weryfikacja dokonania przesadzeń lub nasadzeń zastępczych jest związana z postępowaniem w sprawie umorzenia opłaty za usunięcie drzew. Okres odroczenia tej opłaty wynosi trzy lata i liczony jest od daty wydania zezwolenia. Po jego upływie podmiot, któremu zezwolono na usunięcie drzew, powinien uiścić opłatę, a następnie, po potwierdzeniu skuteczności nowych nasadzeń, ubiegać się o jej zwrot. W postępowaniu tym organ bada skuteczność przyjęcia się przesadzonych drzew lub krzewów, a to oznacza, że posiadacz nieruchomości chcąc uzyskać umorzenie odroczonej opłaty gwarancyjnej musi wystąpić do właściwego organu ze stosownym wnioskiem. Dopiero bowiem wniosek strony może spowodować wszczęcie postępowania administracyjnego w przedmiocie umorzenia, bądź odmowy umorzenia naliczonej opłaty.

(dowody: akta kontroli str. 864-880, 1420a-1430, 1490-1508, 1626-1627, 2147-2157)

2. W dwóch przypadkach strony nie zawiadomiły Urzędu o dokonaniu nasadzeń zastępczych, choć obowiązek taki wynikał z decyzji zezwalających na usunięcie drzew, natomiast pracownicy Urzędu nie podjęli działań zmierzających do uzyskania tych informacji. I tak, w przypadku:

- decyzji z dnia 10 października 2013 r.⁴⁹, na stronę nałożono obowiązek dokonania nasadzeń kompensacyjnych w terminie do 30 kwietnia 2014 r. i poinformowania o tym fakcie Urzędu. Według stanu na 26 czerwca 2015 r. strona nie przedstawiła takiej informacji. W następstwie oględzin NIK stwierdziła, że nasadzeń nie dokonano. Oznacza to ponad 425-dniową zwłoką w wypełnianiu obowiązku;
- decyzji z dnia 4 listopada 2014 r.⁵⁰, na stronę nałożono obowiązek dokonania nasadzeń kompensacyjnych w terminie do 30 kwietnia 2015 r. i poinformowania o tym fakcie Urzędu. Do 26 czerwca 2015 r. strona nie przedstawiła takiej informacji.

(dowody: akta kontroli str. 864-880, 1420a-1430, 1490-1508, 1626-1627, 1804-1856, 1919-2088)

Sekretarz Miasta Wrocławia wyjaśnił, że brak powiadomienia organu o miejscu i terminie wykonania nasadzeń, jako zobowiązania wynikającego z decyzji, jest zaniedbaniem strony, co przekreśla możliwość umorzenia opłaty. Wskazał także, że obowiązek wykonania przez organ czynności kontrolnych nie wynika z przepisów, a zobowiązanie do powiadomienia organu o terminie i miejscu wykonania nasadzeń w ogóle nie posiada określonego sztywno terminu.

(dowody: akta kontroli str. 864-880, 1420a-1430, 1490-1508, 1626-1627)

NIK nie uwzględnia tych wyjaśnień. Skoro w decyzji organ nakłada na stronę obowiązek dokonania przesadzeń albo nasadzeń zastępczych w określonym terminie, to niezwłocznie po upływie tego terminu sam organ powinien sprawdzić, w jaki sposób strona zrealizowała nałożone na nią obowiązki. W przypadku, gdy obowiązek dokonania przesadzeń albo nasadzeń zastępczych nie został dobrowolnie i terminowo zrealizowany, organ powinien podjąć kroki zmierzające

⁴⁶ Nr WSR-Z.6131.2.114.2011.MS.

⁴⁷ Pisma strony z dnia 8 i 19 grudnia 2011 r. o wykonaniu nasadzeń w okresie 8-9 grudnia 2011 r.

⁴⁸ Urząd w okresie objętym kontrolą dla decyzji nieobjętych badaniem próby przeprowadził oględziny dokonanych nasadzeń zastępczych w ośmiu przypadkach.

⁴⁹ Nr WSR-ZL.6131.2.152.2013.DD.

⁵⁰ Nr WSR-ZL.6131.2.159.2014.MS.

do jego wyegzekwowania⁵¹. Wynika z tego również, iż w przypadku niewywiązania się przez stronę z obowiązku dotyczącego poinformowania organu o dokonaniu przesadzeń albo nasadzeń zastępczych, po stronie organu konieczne jest podjęcie działań zmierzających do uzyskania tych informacji.

(dowody: akta kontroli str. 75-80, 1382-1384, 1420a-1430, 1623-1624, 1625)

2.3.2. Działania podejmowane w przypadkach zniszczenia drzew lub usunięcia bez zezwolenia

W okresie objętym kontrolą wystąpiło 14 przypadków zgłoszeń dotyczących zniszczenia drzew lub usunięcia ich bez zezwolenia.

Dwa postępowania w tych sprawach, dotyczące zniszczenia 21 drzew na skutek niewłaściwej pielęgnacji i konserwacji ich koron, wszczął Miejski Konserwator Zabytków. Organ ten nie prowadził postępowań dotyczących nielegalnego usunięcia drzew.

W Urzędzie rozpatrzono 12 zgłoszeń⁵². Dwa z nich uznano za niezasadne. W pozostałych dziesięciu przypadkach wszczęto postępowanie administracyjne. Pięć z nich zakończyło się wymierzeniem kary pieniężnej, trzy skierowaniem sprawy do organów ścigania. Jedno zgłoszenie zostało wyjaśnione i jedno było w trakcie rozpoznawania.

(dowody: akta kontroli str. 858-859)

W okresie objętym kontrolą, na podstawie z art. 88 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, nałożono pięć kar pieniężnych za usunięcie drzewa bez zezwolenia lub za zniszczenie drzewa, opiekujących łącznie na kwotę 273 944,22 zł, z tego: w 2013 r. wydano dwie decyzje, w wyniku których wymierzono kary w łącznej kwocie 131.717,50 zł⁵³, w 2014 r. wydano jedną decyzję i wymierzono karę pieniężną w kwocie 5.843,25 zł⁵⁴, a w 2015 r. wydano dwie decyzje, na mocy których nałożono kary w wysokości 108 275,97 zł⁵⁵. Nie zachodziła konieczność dochodzenia ww. kar⁵⁶.

(dowody: akta kontroli str. 858-859, 1509-1533)

2.3.3. Sposób rozpatrzenia skarg dotyczących usunięcia lub zniszczenia drzew w latach 2013-2015

W okresie od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia 28 maja 2015 r. do Urzędu wpłynęły⁵⁷ trzy skargi dotyczące usunięcia lub zniszczenia drzew. Skargi zostały rozpatrzone w terminie określonym w *k.p.a.*:

- jedna ze spraw⁵⁸ dotyczyła beczynności Miejskiego Konserwatora Zabytków w sprawie skargi związanej z wycinką drzew na terenie nieruchomości przy ul. Pankiewicza 17 we Wrocławiu. Została ona uznana za zasadną;

⁵¹ Niewykonany dobrowolnie obowiązek nasadzeń zastępczych podlegać będzie przymusowemu wykonaniu w trybie egzekucji administracyjnej – T. Judecki, *Dopuszczalność wygaszenia obowiązku nasadzeń zastępczych w zezwoleniu na usunięcie drzew i krzewów na podstawie art. 162 Kodeksu postępowania administracyjnego i konstrukcji fikcji wydania decyzji pozytywnej z art. 11 ust. 9 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, Nowe Zeszyty Samorządowe. Opinie prawne z 2014 r., nr 5, poz. 86.

⁵² Postępowania WSR-ZL.6132.6.2015.KM, WSR-ZL.6131.1.740.2014.MS, WSR-ZL.6131.4.4.2012.MK, WSR-ZL.6131.4.94.2013.MK, WSR-ZL.6131.4.386.2014.MK, WSR-ZL.6131.4.129.2014.PB, WSR-ZL.6131.1.1364.2014.PB, WSR-ZL.6131.1.953.2013.PB, WSR-ZL.6132.2.2014.PM, WSR-ZL.6132.1.2011.EP, WSR-ZL.6132.5.1364.2014.ZM, WSR-ZL.6131.4.31.2014.ZM.

⁵³ Decyzja WSR-Z.6132.1.2011.EP - kara w kwocie 4.016,00 zł – ustalona przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu po przeprowadzeniu postępowania odwoławczego, decyzja WSR-Z.6131.4.2012.MK - kara w kwocie 127.701,50 zł.

⁵⁴ Postępowanie WSR-ZL.6132.5.2014.ZM, Idz. 41958.

⁵⁵ W jednej decyzji naliczono karę pieniężną w kwocie 17.637,81 zł (decyzja nr WSR-ZL.6132.6.2014.KM), w drugiej decyzji naliczono karę pieniężną w kwocie 90.638,16 zł (decyzja nr WSR-ZL.6132.2.2014.PM).

⁵⁶ Do czasu zakończenia kontroli decyzje nakładające dwie kary nie były ostateczne z uwagi na postępowanie odwoławcze, kwota z tytułu jednej z kar została wpłacona w pełnej wysokości, zapłatę kwoty z tytułu jednej z kar odroczone oraz zapłatę kwoty z tytułu jednej z kar rozłożono na raty.

⁵⁷ Zostały zaewidencjonowane w Centralnym Rejestrze Skarg i Wniosków Urzędu.

- skarga nr 32/2014, dotyczyła przewlekłego postępowania Wydziału Środowiska i Rolnictwa UM i Zarządu Zieleni Miejskiej we Wrocławiu dotyczącego usunięcia drzew na skarpie rowu melioracyjnego wzdłuż ul. Płużnej 44 we Wrocławiu. W ocenie NIK została ona słusznie uznana za niezasadną, gdyż Wydział Środowiska i Rolnictwa UM przed wydaniem decyzji zezwalającej na usunięcie drzew był zobligowany do wnikliwego zbadania sprawy oraz zgromadzenia niezbędnego materiału dowodowego, w związku z powyższym przed wydaniem decyzji odmawiającej udzielenia zezwolenia, po przeprowadzeniu oględzin drzew Urząd wezwał Zarząd Zieleni Miejskiej do uzupełnienia materiału dowodowego w trybie art. 50 *k.p.a.*, co wydłużyło postępowanie, ale było działaniem prawidłowym;
- skarga nr 41/2014, dotycząca odmowy wszczęcia postępowania przez Wydział Środowiska i Rolnictwa UM, przeciwko Spółdzielni Mieszkaniowej „Cichy Kąciak” w sprawie niewłaściwie wykonanych zabiegów pielęgnacyjnych drzew przy ul. Tyrmanda 22. W ocenie NIK została ona słusznie uznana za niezasadną. Skarżącemu wyjaśniono, że w świetle ustawy o ochronie przyrody na wykonanie zabiegów pielęgnacyjnych w zakresie opisanym w ustawie nie jest wymagana decyzja administracyjna. Dopuszczalne zabiegi pielęgnacyjne zostały określone w art. 82 ust 1a ustawy o ochronie przyrody. Urząd po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, dokonaniu oględzin drzew wyszczególnionych w skardze przez Wydział Środowiska UM, uznał, że nie zachodziły podstawy merytoryczne do wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej za zniszczenie drzew spowodowane niewłaściwą pielęgnacją.

(dowody: akta kontroli str. 164-212)

2.3.4. Wydatkowanie środków na przedsięwzięcia związane z ochroną przyrody

W okresie od 1 stycznia 2013 r. do dnia 27 maja 2015 r. wpływy z tytułu opłat i kar za usunięcie drzew⁵⁹ wyniosły 49.271.653,37 zł⁶⁰. W latach 2013-2015 wydatki na zadania z zakresu ochrony środowiska⁶¹ wyniosły 43.199.400,74 zł⁶².

Z kwoty tej na nasadzenia drzew przeznaczono 2 725 014,23 zł, tj. 6,31 % wydatków poniesionych na zadania związane z ochroną przyrody⁶³. Wydatki na działalność edukacyjną wyniosły⁶⁴ 3.509.380,03 zł, tj. 8,13 %⁶⁵.

(dowody: akta kontroli str. 164-165, 213-306)

Według Sekretarza Miasta Wrocławia środki z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska wykorzystywane są na realizację zadań własnych oraz dotowanie innych podmiotów zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska*⁶⁶. Dotacje udzielane są sukcesywnie w miarę rozpatrywania wpływających wniosków. Wysokość wydatków przeznaczonych na dotację zależy od zainteresowania podmiotów zewnętrznych pozyskaniem dotacji oraz możliwości rozliczenia udzielanego dofinansowania w danym roku budżetowym. W 2013 r. nie

⁵⁸ Nr 13/2014.

⁵⁹ Ewidencjonowane w rozdziale 90019 klasyfikacji budżetowej.

⁶⁰ Z czego w 2013 r. 24.675.668,61 zł, w 2014 r. 17.113.635,06 zł, w 2015 r. według stanu na 27 maja 2015 r. 7.113.635,37 zł.

⁶¹ W tym na przedsięwzięcia związane z ochroną przyrody (min. ochrona przyrody, ochrona przed hałasem, likwidacja niskiej emisji, gospodarka odpadami, gospodarka wodna, Eco-Management and Audit Scheme, edukacja ekologiczna, realizacja nasadzeń, zalesienia).

⁶² Z tego w 2013 r. 8.498.729,22 zł, w 2014 r. 34.449.806,18 zł, w 2015 r. 250.865,34 zł.

⁶³ W 2013 r. 111.161,02 zł, w 2014 r. 2.613.853,21 zł, w 2015 r. nie dokonywano wydatków na nowe nasadzenia drzew.

⁶⁴ Według stanu na dzień 30 kwietnia 2015 r.

⁶⁵ W 2013 r. wydatkowano 754.389,74 zł, w 2014 r. 2.735.451,59 zł, w 2015 r., według stanu na 30 kwietnia 2015 r. 19.538,70 zł.

⁶⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.

wykorzystano całości środków otrzymanych z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska ze względu na znaczny wpływ tych środków w ostatnim kwartale roku. Środki wpływające z końcem roku nie mogły być wykorzystane na inwestycje z uwagi na brak czasu na przeprowadzenie prawem wymaganych przetargów oraz dokonanie ich rozliczenia w ramach roku budżetowego. Środki niewykorzystane w roku 2013 r. zostały przeniesione na 2014 r. i były wykorzystane z zachowaniem zasad obowiązujących przy wydatkowaniu środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska. W 2014 r. na ochronę środowiska wykorzystano w całości sumę dochodów z opłat i kar uzyskanych w tym roku oraz przeniesionych z roku poprzedniego. W 2015 r. środki rozdysponowywane są sukcesywnie na dofinansowanie zadań własnych i udzielanie dotacji w granicach planu dochodów, jednak ich rzeczywiste wydatkowanie będzie dokonane po zakończeniu zaplanowanych bądź podjętych już inwestycji, co w wielu przypadkach nastąpi z końcem roku. W kwestii wykorzystania środków z opłat i kar na nasadzenia nowych drzew, wielkość środków wykorzystanych na nasadzenia wynika ze zgłoszonych potrzeb w tym zakresie, a te uzależnione są od możliwości i potrzeb wnioskodawców.

(dowody: akta kontroli str. 1473-1474)

Uwaga dotycząca kontrolowanej działalności

NIK zwraca uwagę, że z kwoty 43.199.400,74 zł przeznaczonej na zadania z zakresu ochrony środowiska, wydatki na nasadzenia drzew wyniosły 2.725.014,23 zł, co stanowi zaledwie 6,31 % wydatków poniesionych na zadania związane z ochroną przyrody. W ocenie NIK zwiększenie wydatków na dokonywanie nasadzeń zieleni wysokiej korzystnie wpłynęłoby na kompensację przyrodniczą wycinanych drzew drzewami młodymi. W szczególności, że część inwestorów otrzymywała zgodę na usunięcie drzew wyłącznie za opłatą, bez warunku dokonania nasadzeń zastępczych, w związku z czym drzewa były usuwane, ale w ich miejsce nie sadzono nowych.

2.3.5. Decyzje o pozwoleniu na budowę

Opis stanu faktycznego

W latach 2013-2015 w Urzędzie postępowaniami w sprawach o wydanie pozwolenia na budowę zajmowało się 58 pracowników Wydziału Architektury i Budownictwa. Wszyscy z nich posiadali wykształcenie kierunkowe w zakresie budownictwa, natomiast żaden z tych pracowników nie uczestniczył w szkoleniach dotyczących ochrony przyrody na placu budowy, zabezpieczenia drzew na placu budowy oraz projektowania i kształtowania zieleni.

(dowody: akta kontroli str. 884-891)

Zdaniem Sekretarza Miasta Wrocławia, obowiązujące przepisy nie przewidują obowiązku analizy merytorycznej projektu zagospodarowania działki lub terenu w zakresie projektowania ukształtowania zieleni poza ewentualną analizą zgodności z ustaleniami planu miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy. Dlatego brak jest zasadności kierowania dość znacznej grupy pracowników wydających pozwolenia na budowę na specjalistyczne szkolenia związane z ochroną i likwidacją zadrzewienia. Postępowania administracyjne określone ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane*⁶⁷ (dalej: „ustawa – *Prawo budowlane*”) nie przewidują uprawnienia pracowników do wskazywania jakiegokolwiek sugestii wobec projektu budowlanego opracowanego przez osoby posiadające wymagane przygotowanie zawodowe do pełnienia samodzielnych funkcji w budownictwie.

(dowody: akta kontroli str. 1472-1473)

⁶⁷ Dz. U. z 2013 r. poz.1409 ze zm.

Badaniem objęto 13 decyzji o pozwoleniu na budowę⁶⁸, z realizacją których wiązało się usuwanie drzew. Analiza tych spraw wykazała, że:

- projekty budowlane zawierały w części opisowej, stosownie do wymogów art. 34 ust. 3 pkt 1 ustawy – *Prawo budowlane*, projekty zagospodarowania działki budowlanej lub terenu obejmujące m.in. istniejące ukształtowanie zieleni;
- części opisowe projektu zagospodarowania działki budowlanej lub terenu zgodnie z wymogami § 8 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego⁶⁹, zawierały powierzchnię zieleni lub powierzchnię biologicznie czynną. Ponadto w części opisowej odnotowano planowane nasadzenia drzew;
- część rysunkowa projektu zagospodarowania działki/terenu kontrolowanych spraw zawierała ukształtowanie zieleni, w tym zieleni wysokiej (zadrzewienia), z oznaczeniem istniejącego zadrzewienia polegającego na adaptacji lub likwidacji oraz układ projektowanej zieleni wysokiej i niskiej (zgodnie z § 8 ust. 3 pkt 4 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego);
- w zbadanych pozwoleniach na budowę zawarto klauzulę o możliwości usunięcia lub przesadzenia drzew po uzyskaniu na to stosownego zezwolenia;
- w decyzjach o pozwoleniu na budowę odnoszono się do kwestii ochrony drzew powołując się na opinię w kwestii ochrony zieleni wydaną przez Wydział Ochrony Środowiska Urzędu ochrony zieleni (oszczędne korzystanie z terenu, ochrona gleby, zabezpieczenie drzew) lub na decyzję środowiskową (budowa lub rozbudowa galerii handlowych);
- podczas przyjmowania inwestycji do użytkowania, w wyniku bezpośrednich kontroli, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego we Wrocławiu nie stwierdzał naruszenia przepisów ustawy – *Prawo budowlane* w zakresie zieleni⁷⁰.

(dowody: akta kontroli str. 1613-1614, 1618-1622)

Uwaga dotycząca kontrolowanej działalności

NIK uznaje za dobrą praktykę zobowiązanie przez Urząd inwestorów do pozyskania w Wydziale Ochrony Środowiska Urzędu opinii w sprawie ochrony zieleni przed wydaniem decyzji zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Urzędu w zbadanym obszarze.

⁶⁸ Bolesława Krzywoustego-budowa dwóch budynków handlowo-usługowych, Bolesława Krzywoustego 40-50-budowa budynku handlowego z garażem podziemnym, drogą dojazdową, Dyrekcyjna - budowa centrum handlowo-usługowo- rozrywkowego z częścią biurową, garażami podziemnymi i garażem nadziemnym, dworcem autobusowym podziemnym, Dyrekcyjna 5-7 -przebudowa części budynku dawnego szpitala na zakład opiekuńczo-leczniczy wraz z przebudową zjazdu, Graniczna 190 - budowa parkingu dla samochodów osobowych, Graniczna 21A - budowa budynku biurowo-usługowego, Januszowicka 35-37 -przebudowa szkoły, Legnicka 54- przebudowa części budynku i dobudowa ewakuacyjnej klatki schodowej w centrum handlowo-usługowo-rozrywkowym Magnolia park, Na Polance - budowa budynku mieszkalnego, Sucha -remont i przebudowa części budynku administracyjnego wraz z przebudową i remontem parkingu terenowego.

⁶⁹ 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.).

⁷⁰ Informację od PINB we Wrocławiu pobrano w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r., poz. 1096., dalej: „ustawa o NIK”).

3. Działalność edukacyjna i informacyjna

3.1. W latach 2013-2015 w Urzędzie podejmowano działania edukacyjne i informacyjne dotyczące ochrony przyrody, w tym m.in.:

1. Opracowano i wydano „Leksykon Zieleni Wrocławia”; zlecono realizację i emisję informacyjno-edukacyjnych audycji telewizyjnych ukierunkowanych na edukację społeczeństwa w zakresie właściwego postępowania z odpadami oraz ochrony przyrody i środowiska; powierzono produkcję i emisję w internecie filmów dotyczącego ochrony środowiska w ramach zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, mających na celu propagowanie działań proekologicznych; prowadzono kampanię informacyjno-edukacyjno-promocyjną w środkach masowego przekazu (emisje w TV i w internecie), pod nazwą „Nasze Środowisko”; zlecono produkcję i emisję cyklu 10-ciu programów edukacyjno-informacyjnych pod roboczym tytułem „EKO-Wrocław” – w poszczególnych odcinkach zaprezentowano naturalne bogactwa miasta np. obszary Natura 2000, obiekty przyrodnicze, lasy; wyprodukowanie i wyemitowanie w TVP Wrocław cyklu ośmiu programów edukacyjno-informacyjnych w tematach: dzikie zwierzęta w mieście, program KAWKA, przyłącza do wybudowanej sieci kanalizacyjnej, wycinka i nasadzenia drzew, deratyzacja, pierwszy park zabaw dla psów, walka z komarami oraz zarybienia, miejsca do wędkowania, przepławka w Marszowicach, dzieci dla klimatu.

2. Zlecono (Wydział Środowiska i Rolnictwa UM) wykonanie informatora „Środowisko Wrocławia”, w którym zamieszczane były informacje dotyczące stanu środowiska Wrocławia, obejmujące m.in. opis środowiska przyrodniczego Wrocławia oraz zachodzących w nim zmian.

3. W ramach akcji prowadzenia działań informacyjno-edukacyjnych na rzecz ochrony kasztanowców, tj. promowanie, organizacja i finansowanie akcji mechanicznego zwalczania szrotówka (grabienie liści i utylizację), Wydział Środowiska i Rolnictwa UM opracował ulotkę informacyjną nt. biologii owada oraz metod jego zwalczania.

4. Wydawano opinie w zakresie ochrony przyrody i zieleni dla projektowanych inwestycji oraz w zakresie ochrony zieleni i przyrody dla Wydziału Nabywania i Sprzedaży Nieruchomości dla nieruchomości gruntowych przeznaczonych do zbycia.

5. Dla ochrony gatunkowej zwierząt (przede wszystkim ptaków) w procesie usuwania drzew/krzewów w zezwoleniach na usuwanie drzew/krzewów wprowadzono zapis, celem którego jest pouczenie strony o optymalnym terminie usuwania zadrzewienia oraz wytycznych prawnych związanych z ewentualną potrzebą uzyskania odstąpienia od zakazów w stosunku do gatunków chronionych;

6. W ramach współpracy poszczególnych komórek Urzędu, Wydział Środowiska i Rolnictwa przygotowywał w zakresie swoich kompetencji stosowne opinie, informacje.

(dowody: akta kontroli str. 215, 321-322, 325-349)

3.2. Współpraca i konsultacje

3.2.1. Podczas prowadzenia prac projektowych, w celu sporządzenia *mpzp* dla inwestycji objętych kontrolą⁷¹ Urząd dopełnił obowiązków wynikających z ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁷² (dalej: „ustawa P.z.p.”), w tym m.in. wynikających z art. 17 pkt 1, 6, 9, 11 – 14 oraz art. 18 tej ustawy. Składane w toku prac nad *mpzp* uwagi i wnioski, dotyczące m.in. zagadnień

⁷¹ Szczegółowy opis zbadanych 12 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego znajduje się w punkcie 1 niniejszego *Wystąpienia pokontrolnego*.

⁷² Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

związanych ochroną środowiska⁷³, zostały częściowo uwzględnione. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska we Wrocławiu uzgodnił wszystkie projekty *mpzp* bez uwag w zakresie powierzchni biologicznie czynnej, zadrzewień i zakrzewień.

(dowody: akta kontroli str. 164-212, 307-309)

3.2.2. Problematyka usunięcia drzew nie była konsultowana z organizacjami pozarządowymi lub mieszkańcami w trakcie prowadzonych w Urzędzie postępowań administracyjnych⁷⁴. Do Urzędu w okresie 2013-2015 nie wpływały skargi dotyczące dostępu do informacji publicznej w zakresie realizacji obowiązków wynikających z wydanych zezwoleń na usunięcie drzew.

(dowody: akta kontroli str. 164-212, 307-309)

Urząd umożliwiał dostęp do informacji publicznej związanej z wydawaniem zezwoleń na usunięcie drzew w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. r. o *dostępie do informacji publicznej*⁷⁵. Podstawą udostępniania mieszkańcom i innym osobom zainteresowanym informacji dotyczących prowadzenia przez Wydział Środowiska i Rolnictwa Urzędu postępowań administracyjnych o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew była ustawa o *udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko*. W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęły dwa wnioski dotyczące obszarów objętych kontrolą, oba dotyczące wglądu do dokumentacji w sprawie decyzji zezwalającej na usunięcie drzew i krzewów przy dworcu PKS, ul. Borowskiej, Suchej, Dyrekcyjnej i Joannitów⁷⁶. Załatwiono je pozytywnie, tj. umożliwiono wgląd w dokumentację sprawy. Ponadto w 2013 r. udostępniono do wglądu 23 inne postępowania, w 2014 r. 27, a w 2015 r. - cztery.

(dowody: akta kontroli str. 164-212, 307-309, 1570-1573)

Na stronie internetowej Urzędu⁷⁷ zamieszczono sprawozdania roczne Prezydenta Wrocławia, które zawierały m.in. zestawienia ilościowe przeprowadzonych postępowań administracyjnych w zakresie wydanych zezwoleń na usunięcie drzew oraz wynikających z tego zmian przestrzennych.

Wychodząc naprzeciw potrzebom różnych grup społecznych zainteresowanych problematyką gospodarki drzewostanem, Wydział Środowiska i Rolnictwa Urzędu przy współpracy z Biurem Rozwoju Wrocławia, był w trakcie przygotowania projektu graficznej prezentacji, na warstwie Systemu Informacji Przestrzennej Wrocławia, postępowań administracyjnych o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów. W tym też celu, indywidualnie do potrzeb prowadzonych postępowań, dostosowywany aktualnie jest System Elektronicznego Zarządzania Dokumentami (EZD), wraz z możliwością wykonywania zestawień statystycznych, które obecnie prowadzone są w arkuszach Excel.

W 2015 r. w Wydziale Środowiska i Rolnictwa UM utworzono stanowisko ds. analiz gospodarki drzewostanem. Stworzenie stanowiska pracy wynikało z potrzeby gromadzenia, analizy i przetwarzania danych w tym zakresie, celem monitorowania zmian zachodzących we Wrocławiu.

Przy współpracy Biura ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi UM⁷⁸ oraz Fundacji EkoRozwoju stworzono Grupę Dialogu Społecznego ds. Zieleni, celem, której jest wypracowanie rekomendacji do procesu konsultacji społecznych w aspektach związanych z zarządzaniem zielenią we Wrocławiu zarówno

⁷³ Wnioski dotyczyły min. ustalenia szpaleru drzew na terenie, który miał być objęty *mpzp*, zachowania istniejącego zadrzewienia, zwiększenia powierzchni zajmowanej przez zieleń, dokonania nasadzeń zieleni wysokiej.

⁷⁴ Powody tego stanu rzeczy wskazano w punkcie 1 niniejszego *Wystąpienia pokontrolnego*.

⁷⁵ Dz. U. z 2014 r., poz. 782 ze zm.

⁷⁶ Sprawy nr WSR-Z.6131.2.260.2012.ZM oraz WSR-Z.6131.2.260.2012.ZM.

⁷⁷ < <http://bip.um.wroc.pl/contents/154>>.

⁷⁸ Obecnie Biuro ds. Partycypacji Społecznej UM.

w kontekście usuwania i pielęgnacji zadrzewienia oraz nowych nasadzeń. W spotkaniach uczestniczy przedstawiciel Wydziału Środowiska i Rolnictwa UM. Spotkania są otwarte dla mieszkańców Wrocławia. Celem ostatniego spotkania było m.in. wypracowanie rekomendacji do procesu konsultacji społecznych w aspektach związanych z zarządzaniem zielenią w mieście.

(dowody: akta kontroli str. 1570-1589)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwaga dotycząca
kontrolowanej działalności

Za dobrą praktykę NIK uznaje utworzenie w 2015 r. w Wydziale Środowiska i Rolnictwa UM odrębnego stanowiska ds. analiz gospodarki drzewostanem, a także podjęcie prac projektowych na warstwie Systemu Informacji Przestrzennej Wrocławia, celem prezentacji on-line prowadzonych przez Urząd postępowań administracyjnych w sprawie wydania zezwolenia na usunięcie drzew.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym obszarze.

4. Realizacja wniosków pokontrolnych z kontroli S/12/001 związanych z zagadnieniami dotyczącymi wydawania zezwoleń na usunięcie drzew

Opis stanu
faktycznego

Po kontroli S/12/001 – *Funkcjonowania Gminy Wrocław w zakresie wybranych dziedzin działalności*, w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 3 lipca 2013 r., NIK sformułowała do Prezydenta Wrocławia trzy następujące wnioski pokontrolne związane z zagadnieniami dotyczącymi wydawania zezwoleń na usunięcie drzew:

1. Uwzględnienie wyłączenia Prezydenta Wrocławia z postępowań administracyjnych dotyczących rozstrzygnięć spraw prowadzonych na wniosek Gminy Wrocław.
2. Zapewnienie właściwego nadzoru i kontroli nad realizacją warunków określonych w decyzjach zezwalających na wycinkę drzew lub krzewów, szczególnie w odniesieniu do obowiązku przesadzeń lub nasadzeń zastępczych oraz pobierania opłat w tym zakresie.
3. Podjęcie działań w celu zapewnienia prawidłowego (bieżącego i kompletnego) ujmowania należności określonych w decyzjach zezwalających na wycinkę drzew lub krzewów w ewidencji księgowej oraz naliczania, ewidencjonowania i egzekwowania odsetek od nieterminowych płatności w tym zakresie.

Prezydent Wrocławia w piśmie z dnia 8 października 2013 r.⁷⁹ przedstawił Izbie informację o sposobie wykorzystania wniosków pokontrolnych.

W odniesieniu do pierwszego z nich, Prezydent Wrocławia poinformował NIK, że na podstawie art. 26 *k.p.a.* zwrócił się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu o wyłączenie go, jako organu, z postępowania w dwóch sprawach z wniosku Zarządu Zieleni Miejskiej dotyczących wydania zezwolenia na usunięcie drzew. Do czasu rozstrzygnięcia tych spraw wstrzymano wydawanie decyzji we wszystkich analogicznych postępowaniach. Prezydent Wrocławia wskazał również, iż w przypadku wpłynięcia wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia planowanego do realizacji przez Gminę Wrocław, jako organ wystąpi do SKO z wnioskiem o wyłączenie go z postępowania. W dniu 5 listopada 2013 r. Prezydent Wrocławia uzupełnił powyższe informacje, wskazując, że Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu nie znalazło podstaw prawnych do uwzględnienia wniosku o wyłączenie go, jako organu,

⁷⁹ Nr WKN-SKZ.1710.5.2012.

z postępowań administracyjnych prowadzonych na wniosek Gminy Wrocław. W związku z tym Prezydent Wrocławia wskazał, iż może orzekać w takich sprawach jako organ. Pogląd ten był zbieżny z prezentowanym przez Urząd stanowiskiem w toku kontroli S/12/001. W złożonych wówczas przez Dyrektora Wydziału Prawnego UM wyjaśnieniach, wskazano, iż gdy stroną postępowania jest Gmina Wrocław, to Prezydent Wrocławia nie podlega wyłączeniu. W ocenie NIK jakkolwiek Prezydent Wrocławia podjął działania zmierzające do zrealizowania przedmiotowego wniosku pokontrolnego, to z przyczyn obiektywnych wniosek ten nie jest zrealizowany, a stanowisko Prezydenta Wrocławia jednoznacznie wskazuje na niemożność jego wykonania.

Odnosząc się do drugiego z ww. wniosków pokontrolnych, Prezydent Wrocławia wskazał, iż podjął działania mające na celu poprawę skuteczności nadzoru i kontroli nad realizacją decyzji zezwalających na wycinkę drzew lub krzewów. Polegały one na stworzeniu elektronicznego rejestru spraw, który zawiera wszystkie elementy prowadzonych postępowań niezbędne dla pełnej kontroli nad ich przebiegiem w toku postępowania administracyjnego, jak również dla skutecznego nadzoru nad realizacją wydawanych decyzji. Przystąpiono również do weryfikacji decyzji wydanych przed kontrolą S/12/001, w zakresie obowiązku przesadzeń lub nasadzeń zastępczych oraz należnych z tego tytułu opłat. Wyniki niniejszej kontroli wskazują, że działania w tym zakresie nie były w pełni skuteczne, co zostało szczegółowo opisane poniżej w sekcji *Ustalona nieprawidłowość*.

W przypadku trzeciego z ww. wniosków pokontrolnych Prezydent Wrocławia podkreślił, że już w trakcie kontroli S/12/001 Wydział Środowiska i Rolnictwa UM podjął działania zmierzające do wyeliminowania nieprawidłowości związanych z nieterminowym przekazywaniem informacji do Wydziału Księgowości UM w zakresie wydawanych decyzji określających wysokość należności za wycinkę drzew i krzewów. W tym celu pracownicy Wydziału Środowiska i Rolnictwa UM otrzymali dostęp do zintegrowanego systemu informatycznego KSAT 2000i, w zakresie umożliwiającym bieżącą ewidencję ww. decyzji. W związku z powyższym, należności wynikające z decyzji zezwalających na wycinkę drzew i krzewów były na bieżąco ujmowane w ewidencji księgowej. Niniejsza kontrola nie wykazała nieprawidłowości w tym zakresie. Zbadano ewidencjonowanie należności dla 18 decyzji zezwalających na usunięcie drzew dla terenów objętych kontrolą dla inwestycji realizowanych na terenach objętych kontrolą. W przypadku pięciu decyzji opłata za usunięcie drzew była warunkowo zawieszona (nie upłynął okres trzech lat od dnia wydania zezwolenia), w przypadku pozostałych 13 decyzji opłaty zostały wpłacone na konto Urzędu. Wszystkie należne opłaty zostały wpłacone na rachunek Urzędu. W przypadku ośmiu decyzji wpłat dokonano terminowo. Natomiast w pięciu przypadkach wpłat dokonano ze zwłoką, w każdym przypadku zostały naliczone i pobrane odsetki za zwłokę. Urząd prawidłowo naliczył należności ustalone w zezwoleniach na usunięcie drzew, w przypadku dokonania wpłaty po terminie odsetki naliczono prawidłowo.

(dowody: akta kontroli str. 144-163, 1534-1569)

Ustalona
nieprawidłowość

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

Wyniki niniejszej kontroli wskazują, że działania Prezydenta Wrocławia podjęte w celu zapewnienia właściwego nadzoru i kontroli nad realizacją warunków określonych w decyzjach zezwalających na wycinkę drzew lub krzewów, szczególnie w odniesieniu do obowiązku przesadzeń lub nasadzeń zastępczych oraz pobierania opłat w tym zakresie, nie były do końca skuteczne. W wyniku niniejszej kontroli ustalono bowiem, że Urząd w dwóch przypadkach nie wyegzekwował od stron postępowania informacji o dokonanych nasadzeniach zastępczych, co zostało opisane w punkcie drugim niniejszego *Wystąpienia*

pokontrolnego. Oznacza to niepełną realizację ww. wniosku pokontrolnego w zakresie egzekwowania od stron postępowania informacji o dokonanych nasadzeniach następczych.

(dowody: akta kontroli str. 144-163)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Urzędu w zbadanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o *NIK*, wnosi o:

1. Odtworzenie akt postępowań administracyjnych zakończonych decyzjami nr WSR-Z-6131.2.102.2013.DD z dnia 18 czerwca 2013 r. oraz nr WSR-Z.6131.2.153.2013.DD z dnia 6 sierpnia 2013 r. w zakresie obejmującym protokoły z przeprowadzonych oględzin, a następnie uzupełnienie metryk spraw prowadzonych dla tych postępowań o wskazanie przeprowadzenia oględzin.
2. Sprawdzenie, w drodze oględzin, czy obowiązek dokonania nasadzeń zastępczych nałożony decyzją nr WSR-ZL.6131.2.175.2013.KM. z dnia 3 grudnia 2013 r. został zrealizowany.
3. Podjęcie czynności zmierzających do wyegzekwowania obowiązku dokonania nasadzeń następczych nałożonego decyzją nr WSR-ZL.6131.2.152.2013.DD. z dnia 10 października 2013 r.
4. Podjęcie działań zmierzających do uzyskania informacji, czy obowiązek dokonania nasadzeń zastępczych określony w decyzji nr WSR-ZL.6131.2.159.2014.MS z dnia 4 listopada 2014 r., został zrealizowany przez stronę.
5. Każdorazowe sprawdzanie, w drodze oględzin, czy nakładane w decyzjach (zezwoleń) na usunięcie drzew obowiązki dokonania przesadzeń albo nasadzeń zastępczych zostały wykonane, niezwłocznie po upływie wyznaczonego na to terminu, a w przypadku stwierdzenia niewykonania tych obowiązków – podejmowanie czynności zmierzających do ich wyegzekwowania.
6. Podejmowanie działań zmierzających do uzyskiwania informacji, czy nakładane w decyzjach (zezwoleń) na usunięcie drzew obowiązki dokonania przesadzeń albo nasadzeń zastępczych zostały wykonane, w każdym przypadku braku przedstawienia tych informacji przez stronę w określonym w decyzji terminie.
7. Sporządzanie szczegółowej inwentaryzacji, szczególnie w zakresie wartościowych gatunków drzew, jeszcze na etapie projektowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jako terenów zielonych.
8. Rozważenie zwiększenia wydatków na nasadzenia zieleni wysokiej na terenie Wrocławia, ze środków pozyskanych z tytułu kar i opłat, celem zachowania istniejącej kubatury zieleni wysokiej na terenie miasta.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

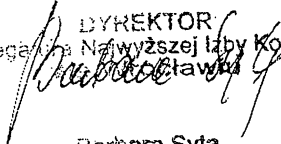
Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu.

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.

Wrocław, dnia sierpnia 2015 r.

DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu

Barbara Syta

