



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-012-02/2014
P/14/087

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/087 – Ochrona drzew w procesach inwestycyjnych w miastach	
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku	
Kontrolerzy	1. Adrian Gosk, specjalista k. p. – upoważnienie do kontroli Nr 89593 z dnia 15 maja 2014 r. 2. Marek Ozga, główny specjalista k. p. – upoważnienie do kontroli Nr 89588 z dnia 9 maja 2014 r. [dowód: akta kontroli str. 1-4]	
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Sokółce, zwany dalej: „Urzędem” (16-100 Sokółka, ul. Plac Kościuszki 1)	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stanisław Małachwiej – Burmistrz Sokółki	[dowód: akta kontroli str. 5]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ mimo stwierdzonych nieprawidłowości ochronę drzew w procesach inwestycyjnych na terenie miasta Sokółka.²

Burmistrz Sokółki zapewnił właściwe rozwiązania prawnourbanistyczne służące ochronie zieleni, dysponował odpowiednio przygotowaną kadrą do realizacji zadań związanych z ochroną przyrody oraz podejmował działania służące zachowaniu i pielęgnacji terenów zielonych w Mieście. NIK zwraca jednak uwagę, że w 2012 roku wydano zezwolenia na usunięcie łącznie 764 drzew, a kompensatę przyrodniczą w postaci zobowiązania do posadzenia nowych drzew ustanowiono jedynie dla 174 drzew, tj. 22,8%.³

W prowadzonych postępowaniach administracyjnych dotyczących usuwania drzew w procesach inwestycyjnych nie dołożono należytej staranności, bowiem nie wzywano wnioskodawców do uzupełnienia braków formalnych w składanych wnioskach, a w jednym (z dwóch) postępowaniu nie odniesiono się w pełni do treści złożonego wniosku, ponieważ w wydanej decyzji zezwalającej pominięto część zieleni objętej wnioskiem. Wznowienie tego postępowania i wydanie prawidłowej decyzji administracyjnej nastąpiło dopiero w trakcie kontroli NIK. Urząd nie korzystał również z możliwości nakładania obowiązku kompensacji przyrodniczej usuwanej zieleni (przesadzeń bądź dosadzeń), mimo składania dobrowolnych deklaracji takich działań ze strony wnioskodawców. Nie dokumentowano również weryfikacji terminowości i prawidłowości przebiegu wykonywanych cięć, ograniczając się wyłącznie do akceptacji zapewnień wnioskodawców.

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

² Kontrolą objęto lata 2010-2014 (I półrocze).

³ W przypadku terenów miejskich Sokółki wskaźnik ten był wyższy (75%), gdyż Urząd w okresie tym wydał zgodę na usunięcie 96 drzew, zaś zobowiązał do posadzenia lub przesadzenia 72 drzew.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie przestrzenne

Opis stanu faktycznego

1.1. Miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego⁴ objęto 100% powierzchni Miasta Sokółka (ok. 7% powierzchni Gminy miejsko-wiejskiej). Niniejszy plan dla terenów objętych inwestycjami⁵ i równoczesnym usuwaniem zieleni przewidywał następujące podstawowe przeznaczenie:

- „tereny usług zdrowotnych i opieki socjalnej” – 1UZ (działka nr 222/38),
- „tereny przemysłu i składów, usług nieuciążliwych oraz parkingów” – 1P i 8KP (działki nr 1885/20, 1885/27, 1885/39, 1885/40, 1885/41, 1885/48, 1885/49, 1885/50 i 1885/51),
- „tereny usług oświaty” – 8UO (działka nr 460),
- „tereny usług handlowych” – 2UH (działka nr 175),
- „tereny administracji i instytucji państwowych” – 2UA (działki nr 416 i 417/2).

[dowód: akta kontroli str. 6-29, 52, 264-307, 344-385, 403-409]

1.2. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 2-3 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym⁶ w miejscowym planie określono zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego oraz zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, w tym przewidziano wielowymiarową ochronę zieleni:

- określono minimalny udział powierzchni czynnej zieleni w powierzchni działki dla niektórych kategorii terenu (10% w przypadku zabudowy zagrodowej - RM, usługowej - U oraz pod działalność produkcyjną i składy - P, a także 30-40% dla zabudowy jednorodzinnej - MN) - § 5-7 oraz 9 ww. planu,
- wytyczono tereny leśne (ZL) na których dopuszczono lokalizację wyłącznie: ciągów spacerowych, szlaków turystycznych, obiektów związanych z gospodarką leśną oraz obiektów infrastruktury technicznej związanych z tymi terenami, a także założono sukcesywne powiększanie powierzchni i zasobów leśnych w wyniku zalesiania - § 14 ww. planu,
- wyznaczono system lokalnych korytarzy ekologicznych, w skład których weszły m.in.: tereny leśne, zieleń osiedlowa, zieleń towarzysząca niektórym usługom, przemysłowi i składom, a także ogrody działkowe. Szczególną ochroną objęto również zlokalizowany w centrum Miasta pomnik przyrody „Dąb Wolności” - § 16 ww. planu,
- wprowadzono obowiązek ochrony istniejącej zieleni urządzonej (ZP) i układów przestrzennych tych terenów (parków, ogrodów przydomowych, zieleni cmentarzy i terenów przykościelnych, a także zieleni towarzyszącej różnym obiektom). Na terenach zieleni urządzonej dopuszczono lokalizację wyłącznie: obiektów małej architektury o przeznaczeniu wypoczynkowo-rekreacyjnym, placyków zabaw dla dzieci oraz urządzeń infrastruktury technicznej związanych z tymi terenami, a także zadeklarowano dobór gatunków odpowiednich do konkretnych warunków (nie sprecyzowano jakie gatunki są odpowiednie dla poszczególnych lokalizacji) - § 11 i 18 ww. planu,
- ustanowiono zakaz zmniejszania powierzchni terenów leśnych bez zmiany ww. planu (§ 20).

[dowód: akta kontroli str. 6-29, 36-37, 53-63]

⁴ Uchwała Nr XLII/319/06 Rady Miejskiej w Sokółce z dnia 31 marca 2006 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Sokółka w granicach administracyjnych i części obszaru gminy Sokółka (Dz. Urz. Woj. Podl. z 2006 r. Nr 129 poz. 1229 ze zm.) – zwana dalej „miejscowym planem”.

⁵ Badaniem objęto wyłącznie inwestycje zrealizowane na terenach miejskich Sokółki w latach 2010-2014 (I pół.) o powierzchni zabudowy ponad 500 mkw. (z wyłączeniem inwestycji drogowych).

⁶ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. Nr 647 ze zm.) – zwana dalej „ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym”.

1.3. Postanowienia miejscowego planu dotyczące ochrony środowiska i przyrody były spójne z zapisami gminnego programu ochrony środowiska⁷, który wskazywał na większy odsetek powierzchni terenów zielonych w Mieście (4,2%) niż w całym województwie podlaskim (1,1%) oraz zakładał poprawę jakości powietrza atmosferycznego poprzez m.in. tworzenie nowych obszarów zieleni i zadrzewień, a także podnoszenie świadomości ekologicznej mieszkańców, a w szczególności współpracę ze szkołami.

[dowód: akta kontroli str. 6-29, 36-37, 53-70]

1.4. Miejscowy plan, stosownie do przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym określał zasady kształtowania zabudowy, w tym zawierał wskaźniki intensywności zabudowy dla terenów zabudowy wielorodzinnej – MW (od 0,4 do 0,6) i jednorodzinnej – MN (od 0,2 do 0,5).⁸

[dowód: akta kontroli str. 6-29,36-37,53-63]

1.5. Dla wszystkich pięciu terenów objętych, w latach 2010-2014 (I pół.) inwestycjami i usuwaniem zieleni minimalny udział powierzchni czynnej zieleni w powierzchni działki wynosił 10%.

[dowód: akta kontroli str. 6-29, 36-37, 52-63]

1.6. Umowa z wykonawcą projektu miejscowego planu⁹ przewidywała opracowanie prognozy oddziaływania na środowisko, a także sporządzenie opracowań ekofizjograficznych, natomiast nie określano w niej niezbędnych wymagań dotyczących kwalifikacji w obszarze architektury krajobrazu bądź projektowania zieleni autorów. Zespół autorski opracowujący projekt miejscowego planu składał się z dwóch wiodących architektów urbanistów oraz sześciu współautorów odpowiedzialnych za poszczególne branże, w tym „środowisko przyrodnicze” (opracowaniem ww. obszaru zajmował się przyrodnik z Polskiej Akademii Nauk). Projekt ww. dokumentu został prawidłowo upubliczniony, uzgodniony, a także pozytywnie zweryfikowany przez Miejską Komisję Urbanistyczno – Architektoniczną.

[dowód: akta kontroli str. 71-105]

1.7. Wykonawca w ramach opracowywania projektu miejscowego planu przeprowadził inwentaryzację terenów zielonych (wyszczególniając m.in. 189,8 ha terenów leśnych i 15,2 ha zieleni urządzonej), przedstawił rozpoznany stan środowiska przyrodniczego i potencjalnych dla niego zagrożeń, a także ocenę predyspozycji przyrodniczych pod różne sposoby użytkowania i formy zagospodarowania terenu.

[dowód: akta kontroli str. 6-29, 36-37, 52-63, 106-109]

1.8. Inspektor Urzędu obsługująca proces przygotowania miejscowych planów oraz prognoz skutków wpływu ustaleń na środowisko przyrodnicze (podlegająca bezpośrednio Drugiemu Zastępcy Burmistrza) ukończyła studia wyższe architektoniczne oraz studia podyplomowe z zakresu gospodarki nieruchomościami, a także uczestniczyła w szkoleniach z m.in.: planowania i zagospodarowania przestrzennego, ocen oddziaływania na środowisko oraz wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

[dowód: akta kontroli str. 110-123]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przyjęte rozwiązania prawnourbanistyczne służące ochronie zieleni na terenie Miasta.

⁷ Uchwała Nr XXIII/169/04 Rady Miejskiej w Sokółce z dnia 30 czerwca 2004 r. w sprawie przyjęcia programów ochrony środowiska Gminy Sokółka.

⁸ Dla terenów zabudowy zagrodowej, usługowej oraz pod działalność produkcyjną i sklady wskaźnika intensywności zabudowy nie określono, natomiast jak wskazano w pkt 1.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego dla terenów tych określono minimalny udział powierzchni czynnej zieleni w powierzchni działki.

⁹ Umowa w sprawie sporządzenia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zawarta w dniu 17 lipca 2003 r. (ze zm.).

2. Postępowania dotyczące zezwoleń na usunięcie zieleni

2.1. W latach 2010-2014 (I pół.) proces wydawania zezwoleń na usuwanie zieleni prowadzony był przez dwóch pracowników:

- Inspektora J. Sawickiego, posiadającego wykształcenie średnie o specjalności gospodarka leśna, a także wyższe z zakresu zarządzania,
- pomoc administracyjną E.A. Łapicz, posiadającą wykształcenie wyższe filologiczne oraz ukończone studia podyplomowe „Prawo Ochrony Środowiska”.

Wymienieni pracownicy uczestniczyli w szkoleniach z zakresu: utrzymywania porządku i czystości w gminie, usuwania zieleni i kar za jej zniszczenie, ocen oddziaływania na środowisko, wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz procedury administracyjnej. Urząd wyposażył ich również w niezbędną literaturę fachową.

[dowód: akta kontroli str. 124-154, 541-542]

2.2. W Urzędzie opracowano procedurę dotyczącą procesu wydawania zezwoleń na usuwanie zieleni,¹⁰ zakładającą prowadzenie postępowań głównie w oparciu o przepisy ustawy o ochronie przyrody¹¹ i Kpa¹². W przypadku stwierdzenia w złożonym wniosku braku jakiegokolwiek elementu wskazanego w art. 83 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody, ww. procedura przewidywała wzywaniem wnioskodawcy celem uzupełnienia dokumentacji, a nieusunięcie w terminie braków skutkowało miało pozostawieniem wniosku bez rozpoznania.

Procedura nie określała zasad i sposobu weryfikowania przez pracowników Urzędu obowiązków nałożonych na stronę w decyzji administracyjnej.

[dowód: akta kontroli str. 155-165]

2.3. W trakcie jedynej inwestycji komunalnej związanej z usunięciem zieleni w latach 2010-2014 (I pół.), tj. budowy sali sportowej przez jednostkę podległą – Zespół Szkół Integracyjnych w Sokółce Urząd wystąpił 9 listopada 2011 r. do Starostwa Powiatowego w Sokółce o wydanie zezwolenia na wycinkę ośmiu drzew (czterech kasztanowców, akacji, jesionu, lipy oraz tui) i niezwłocznie otrzymał w tej sprawie decyzję pozytywną.¹³

W latach 2010-2014 (I pół.) do Urzędu wpłynęły dwa wnioski podmiotów gospodarczych o wydanie zezwolenia na usunięcie zieleni w ramach procesów inwestycyjnych realizowanych na terenie Miasta.¹⁴ Oba wnioski zawierały elementy przewidziane art. 83 ust. 4 pkt 1-5 oraz 7-8 ustawy o ochronie przyrody, tj. wskazywały:

- posiadaczy nieruchomości oraz tytuł prawny władania przez nich nieruchomościami,
- gatunki oraz ilość zieleni wnioskowanej do usunięcia,
- obwody drzew mierzone na wysokości 130 cm,
- wielkość powierzchni, z której zostaną usunięte krzewy,
- mapy (rysunki) określające usytuowanie drzew w stosunku do granic nieruchomości i obiektów budowlanych, a także przyczyny zamierzonego usunięcia zieleni.

Ponadto, w latach 2011-2012, do Urzędu wpłynęły wnioski dwóch innych podmiotów o wydanie zezwoleń na usunięcie zieleni (jednej wierzby oraz trzech lip drobnolistnych) z nieruchomości, na których prowadzone były inwestycje. Wnioskodawcy wskazywali na inną przesłankę usunięcia drzew, tj. zagrożenie dla ludzi i mienia. W oparciu

¹⁰ Pisemna procedura pn. „Decyzja o wydaniu zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości” wprowadzona zarządzeniem Nr 343/05 Burmistrza Sokółki z dnia 24 maja 2005 r. w sprawie wprowadzenia Procedur Kluczowych Procesów w Urzędzie Miejskim w Sokółce oraz procedury ich aktualizacji i kontroli stosowania.

¹¹ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r. Nr 627 ze zm.) – zwana dalej „ustawą o ochronie przyrody”.

¹² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. Nr 267 ze zm.) – zwana dalej „Kpa”.

¹³ Starosta Sokólski w decyzji zezwalającej z 17 listopada 2011 r. nie wprowadził obowiązków kompensaty przyrodniczej, natomiast inwestor dobrowolnie zasadził nową zielen w ilości proporcjonalnej do przeprowadzonej wycinki.

¹⁴ Pierwszy wniosek dotyczył usunięcia czterech świerków, znajdujących się w strefie nalotu lądowiska szpitalnego, a drugi wniosek usunięcia 137 drzew różnych gatunków oraz 220 mkw. krzewów różnych gatunków znajdujących się w strefie inwestycji handlowo-przemysłowo-usługowej. W obu tych przypadkach usunięcie zieleni nie było związane z zamiarem późniejszej zmiany przeznaczenia tych terenów.

o zgromadzony materiał dowodowy (m.in. wykonaną w trakcie oględzin dokumentację fotograficzną potwierdzającą zły stan sanitarny wnioskowanych drzew oraz ich usytuowanie na działkach) w obu tych sprawach zostały wydane decyzje pozytywne.

[dowód: akta kontroli str. 166-385, 535, 540, 556-565]

2.4. W postępowaniach administracyjnych dotyczących wydania zezwoleń na usunięcie zieleni w procesach inwestycyjnych zapewniono stronom możliwość aktywnego udziału, tj.:

- na podstawie art. 51 § 1 w zw. z art. 75 § 1 Kpa przeprowadzono z udziałem zainteresowanych oględziny poszczególnych nieruchomości. W ich trakcie pracownik Urzędu ustalił lokalizację, stan sanitarny zieleni, skład gatunkowy, obwód drzew i powierzchnię krzewów oraz przybliżony ich wiek, a także brak gatunków chronionych drzew i krzewów. W jednym postępowaniu potwierdzono także niewystępowanie siedlisk (gniazd) ptaków,
- na podstawie art. 10 Kpa poinformowano o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym oraz ewentualnego dodatkowego ustosunkowania się przed wydaniem decyzji administracyjnych (wnioskodawcy nie skorzystali z ww. uprawnień). [dowód: akta kontroli str. 251-343]

2.5. Postępowania administracyjne w sprawie usunięcia zieleni w procesach inwestycyjnych przeprowadzone zostały poza okresem zimowym (w kwietniu i wrześniu 2013 roku) i bez zbędnej zwłoki, tj. zakończyły się w ciągu miesiąca od momentu wszczęcia. Zezwolenia w poszczególnych sprawach obejmowały usunięcie:

- wszystkich czterech wnioskowanych drzew (świerków modrych), znajdujących się w strefie nalotu lądowiska szpitalnego,
- 129 drzew (30 lip drobnolistnych, jednego dębu czerwonego, 24 jarząbów pospolitych, pięciu wierzb białych, czterech wierzb iwy, ośmiu świerków modrych, pięciu brzoź brodawkowatych, siedmiu klonów srebrzystych, dwóch klonów jednolistnych, dziewięciu klonów pospolitych, trzech jesionów wyniosłych, dwóch topoli, dwóch oliwników wąskolistnych, pięciu modrzewi europejskich oraz 22 żywotników zachodnich kolumnowych), a także 77 m² krzewu liściastego, 22 m² akacji, 11 m² krzewu iglastego, 5 m² wierzby białej i 5 m² klonu jednolistnego, znajdujących się w strefie inwestycji handlowo-przemysłowo-usługowej. [dowód: akta kontroli str. 251-343]

2.6. W obu przypadkach odstąpiono od pobierania opłat za usunięcie zieleni uzasadniając to: występującym zagrożeniem bezpieczeństwa dla ludzi i mienia oraz posadzeniem (wyrośnięciem) zieleni na nieruchomości po zakwalifikowaniu jej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele budowlane, a także obumieraniem drzew z przyczyn niezależnych od władającego nieruchomością, tj. w oparciu o art. 86 ust. 1 pkt 4, 7 i 9 ustawy o ochronie przyrody.

Prowadzący ten proces pracownik Urzędu wyjaśnił, że charakter obu spraw nie wymagał powoływania biegłych bądź specjalistów do oględzin będących podstawą stwierdzenia ww. przesłanek, a weryfikacja zarówno wieku, jak i struktury gatunkowej zieleni nie sprawiała problemów, ponieważ w pierwszej sprawie były to cztery typowe dla Podlasia świerki, a w drugiej inwestor dysponował szczegółową inwentaryzacją roślin opracowaną przez projektanta zieleni. Pracownik Urzędu wyjaśnił także, że w połowie 2012 roku zrezygnował z wykorzystywania aparatu fotograficznego przy dokumentowaniu przebiegu oględzin ze względu na rosnącą ilość obsługiwanych postępowań oraz brak wymogów prawa w tym zakresie. [dowód: akta kontroli str. 251-343, 528-529]

2.7. W obu wydanych zezwoleniach wnioskodawców poinformowano o dopuszczalnym terminie usunięcia zieleni (odpowiednio do 31 lipca 2013 r. oraz 30 marca 2015 r.¹⁵), a także pouczono o możliwych środkach odwoławczych. W obu przypadkach strony nie odwoływały się od decyzji Urzędu. Obie ww. decyzje nie zawierały natomiast pouczeń o obowiązkach i sankcjach wynikających z art. 82, 88 i 89 ustawy o ochronie przyrody, co opracowująca

¹⁵ W decyzji zezwalającej z 27 września 2013 r. Urząd wyłączył okres od 30 marca do 15 października ze względu na możliwość legu ptaków oraz wegetację drzew, natomiast w trakcie drugiego postępowania (zakończonego decyzją zezwalającą z 10 maja 2013 r.) pracownik Urzędu ustalił brak siedlisk (gniazd) ptaków na wnioskowanych drzewach.

projekt decyzji E.A. Łapicz wyjaśniła ustnymi uzgodnieniami w tym zakresie prowadzonymi w trakcie oględzin i nie wykluczyła rozszerzenia treści decyzji o ww. pouczenia w przyszłości (po uzgodnieniu z radcą prawnym Urzędu).

[dowód: akta kontroli str. 264-265, 307-308, 386]

2.8. Pracownik zajmujący się planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym oraz obaj pracownicy zajmujący się obsługą procesu wydawania zezwoleń na usunięcie zieleni zatrudnieni byli w tej samej komórce organizacyjnej Urzędu (Wydziale Gospodarki Komunalnej i Rolnictwa) i współpracowali w trakcie postępowań administracyjnych dotyczących wydawania zezwoleń na usuwanie zieleni.

[dowód: akta kontroli str. 110-154, 526-528]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 75 § 1 Kpa jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Przepis ten nie zawiera zamkniętego katalogu środków dowodowych dopuszczalnych w postępowaniu dowodowym, lecz jest to jedynie wyliczenie przykładowe. Organ administracji publicznej obowiązany jest w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy (art. 77 § 1 Kpa). Wykonywanie dokumentacji fotograficznej jest więc cennym środkiem dowodowym, przyczynia się do rzetelnego zbadania i rozpoznania sprawy, a także do zweryfikowania ustaleń przez inne organy administracji lub kontroli.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Mimo braku wskazania w obu złożonych wnioskach planowanego terminu usunięcia zieleni, nie wystąpiono do wnioskodawców o ich uzupełnienie. Wymóg wskazania terminu wynikał z art. 83 ust. 4 pkt 6 ustawy o ochronie przyrody. Zgodnie z art. 64 § 2 Kpa, jeśli podanie nie czyni zadość wymaganiom, ustalonym w przepisie prawa należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że ich nieusunięcie spowoduje pozostawienie sprawy bez rozpoznania.

[dowód: akta kontroli str. 251-265, 274-308]

Prowadząca oba postępowania E.A. Łapicz wyjaśniła, że w przypadku wniosków związanych z procesami inwestycyjnymi strony zainteresowane są maksymalnie szybkim usunięciem zieleni, stąd informacja taka pobierana była w trakcie oględzin (ustnie), a toczące się postępowanie nie było z tego powodu przedłużane.

[dowód: akta kontroli str. 528-529]

2. Urząd nie odniósł się w pełni do treści wniosku z 11 września 2013 r. o wydanie zezwolenia na usunięcie zieleni w ramach realizowanego procesu inwestycyjnego. W decyzji z 27 września 2013 r. wydanej przez Drugiego Zastępcę Burmistrza¹⁶ nie odniesiono się do treści wniosku w zakresie usunięcia ośmiu (ze 137) wnioskowanych drzew (czterech dąglezji, trzech jarzębów pospolitych i jednego świerka modrego), a także części powierzchni (100 ze 177 m²) krzewów liściastych.

[dowód: akta kontroli str. 274-326]

Z wyjaśnień opracowującej projekt ww. decyzji E.A. Łapicz wynikało, że pominięcie w treści decyzji ww. zieleni nastąpiło w wyniku przeoczenia.

[dowód: akta kontroli str. 530]

W trakcie niniejszej kontroli NIK Urząd wznowił postępowanie administracyjne w tej sprawie (na wniosek strony), zakończone wydaniem 23 czerwca 2014 r. decyzji uwzględniającej całość pominiętej wcześniej zieleni i zezwalającej na jej usunięcie do 30 marca 2015 r. (z wyłączeniem okresu lęgowego ptaków i wegetacji drzew). Zarówno osiem ww. drzew, jak i 100 m² krzewów liściastych nie zostało usuniętych z gruntu do dnia zakończenia kontroli NIK.

[dowód: akta kontroli str. 327-343]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew na terenach objętych inwestycjami.

¹⁶ Ww. decyzja na skutek pominięcia jednej z działek została następnie sprostowana postanowieniem z 24 lutego 2014 r.

3. Weryfikacja oraz egzekwowanie obowiązków ustalonych w zezwoleniach na usunięcie zieleni w procesach inwestycyjnych

Opis stanu faktycznego

3.1. Burmistrz w obu wydanych decyzjach zezwalających na usunięcie drzew nie nałożył obowiązku przesadzenia zieleni bądź jej zastąpienia, tj. nieskorzystał z uprawnienia wynikającego z art. 83 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody, mimo dobrowolnych pisemnych deklaracji ze strony wnioskodawców o posadzeniu nowych drzew.

[dowód: akta kontroli str. 252, 264, 307-308, 314, 328, 341-343]

Nienależenie obowiązku kompensacji przyrodniczej zdaniem Burmistrza Sokółki wynikało z zaakceptowania praktyki deklarowania przez inwestorów przyszłych obsadzeń roślin oraz pisemnego potwierdzania ich wykonania po zakończeniu inwestycji.

[dowód: akta kontroli str. 523-524]

3.2. W obu badanych sprawach nie dokumentowano weryfikacji terminu usunięcia zieleni, skali i przebiegu wykonywanych cięć,¹⁷ oraz wykonania zadeklarowanych zasadzeń. Mimo braku dokumentacji potwierdzającej prowadzenie weryfikacji, zdaniem Burmistrza Sokółki pracownicy Urzędu faktycznie wykonywali ją (przede wszystkim w oparciu o kontakt telefoniczny) i było to zgodne z obowiązującą procedurą.

W trakcie niniejszej kontroli NIK, uzyskano od obu podmiotów, którym zezwolono na usunięcie zieleni w ramach realizowanych procesów inwestycyjnych w Mieście:

- potwierdzenie zastąpienia czterech świerków czterema nowo nasadzonymi drzewami (dwie brzozy, świerk pospolity oraz klon zwyczajny) w wieku od trzech do sześciu lat,
- deklarację respektowania zakazu usuwania zieleni w okresie lęgowym ptaków i wegetacji drzew, a także zobowiązanie się do zastąpienia 137 usuwanych drzew i 220 m² krzewów pięćdziesięcioma innymi drzewami (cyprysami i tujami) oraz 50 m² krzewów (forsycji oraz ligustru). [dowód: akta kontroli str. 155-165, 266, 328, 523-524]

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, iż zadeklarowane przez wnioskodawców dobrowolne posadzenia nie stanowiły obowiązku nałożonego decyzjami administracyjnymi. Niewykonanie tych nasadzeń nie zostało więc obwarowane sankcjami prawnymi i nie może zostać skutecznie wyegzekwowane. Obowiązkiem organów administracji publicznej jest dbałość o przyrodę będącą dziedzictwem i bogactwem narodowym (art. 4 ustawy o ochronie przyrody), zaś ochrona przyrody polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów i składników przyrody takich jak m.in. zadrzewienia (art. 2 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody). [dowód: akta kontroli str. 252,328]

Ustalone nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK Burmistrz Sokółki - organ ochrony przyrody - nie podejmował skutecznych działań w przypadkach wydawania zezwoleń na usuwanie drzew, gdyż nie wykorzystywał dostępnych instrumentów prawnych związanych z kompensatą w postaci nałożenia obowiązku posadzenia nowych drzew w zamian za drzewa usuwane. W efekcie, pomimo deklaracji wnioskodawców o posadzeniu nowych drzew, nie można było skutecznie wyegzekwować tego obowiązku.

¹⁷ Dokument pn. „Szczegółowa inwentaryzacja istniejących roślin” z 2013 roku opracowana przez projektanta zieleni i dołączona do wniosku o usunięcie zieleni związanego z inwestycją handlowo-przemysłowo-usługową zawierała zalecenie „przeprowadzenia cięć pielęgnacyjnych, zgodnie ze sztuką ogrodniczą”.

4. Działalność edukacyjna i informacyjna w zakresie ochrony drzew

4.1. W latach 2010-2014 (I pół.) do Urzędu nie wpływały skargi dotyczące usuwania zieleni na terenie Miasta w tym okresie. Urząd nie naliczał także opłat oraz nie wymierzał kar administracyjnych w tym zakresie. Podejmowano natomiast inne działania związane z ochroną i pielęgnacją zieleni:

- wykonywano systematyczne dosadzenia, ukwiecenia oraz prace pielęgnacyjne, konserwacyjne i doposażenie istniejących terenów zielonych w Mieście¹⁸,
- jedyny na terenie Miasta pomnik przyrody - „Dąb Wolności” został oznakowany i wzmocniony przed negatywnym oddziaływaniem czynników atmosferycznych,
- przestrzegano zakazu zmniejszania powierzchni terenów leśnych bez zmiany miejscowego planu. Jedyna zmiana planu, dotycząca zastąpienia powierzchni leśnej (0,5366 ha) terenami przemysłu i składów została prawidłowo uchwalona 29 marca 2012 r.¹⁹

Urząd, mimo postanowień § 14 ust. 2 miejscowego planu przewidującego sukcesywne powiększanie powierzchni i zasobów leśnych przez zalesianie gruntów, nie zwiększał w latach 2010 – 2014 (I pół.) powierzchni leśnej na terenach miejskich, ponieważ zdaniem Burmistrza Sokółki nie dysponowano odpowiednimi do tego celu terenami, wolnymi środkami finansowymi, a także nie było to zadanie priorytetowe. Burmistrz zaznaczył jednocześnie, że w ww. okresie zaopiniował pozytywnie wnioski zalesieniowe osób fizycznych z terenów wiejskich Sokółki na łącznie ok. 100 ha.

[dowód: akta kontroli str. 18, 34-51, 410-421, 556-565, 523-525, 531-534]

4.2. Urząd w ramach działań informacyjnych i edukacyjnych związanych z ochroną zieleni, w latach 2010-2014 (I pół.), dwukrotnie wsparł finansowo lokalne konkursy służące kształtowaniu nawyków proekologicznych, a także inicjował działania w podległych jednostkach oświatowych, które polegały m.in. na:

- współpracy z podmiotami zajmującymi się ochroną przyrody, w tym okolicznymi nadleśnictwami („Sprzątanie świata”, „Dzień Ziemi”, lekcje terenowe dla uczniów itp.),
- propagowaniu zachowań proekologicznych (liczne akcje i konkursy o tematyce leśnej),
- organizowaniu zajęć i wycieczek edukacyjno-rekreacyjnych dla młodzieży,
- angażowaniu uczniów w odnawianie trawników, skalniaków i ukwieceń na terenach przyszkolnych.

[dowód: akta kontroli str. 431-522, 543-555]

Urząd nie dysponował dokumentami potwierdzającymi prowadzenie innych działań informacyjnych i edukacyjnych, przy czym inspektor Urzędu J. Sawicki oświadczył, że w badanym okresie:

- z pozytywnym skutkiem przekonywał (telefonicznie) przedstawicieli zarządców dróg do racjonalnego wykorzystywania naturalnych odnowień w pasach drogowych, tj. nie usuwania wszystkich młodych drzew w ramach czyszczenia poboczy z zieleni,
- istotniejsze wydarzenia lokalne akcentowano obsadzeniem na terenie Miasta pojedynczych egzemplarzy dębów.

Jak wskazano w pkt 2.7. niniejszego wystąpienia pokontrolnego, w wydanych decyzjach zezwalających nie informowano wnioskodawców o obowiązkach i sankcjach wynikających z ustawy o ochronie przyrody. [dowód: akta kontroli str. 264-265, 307-308, 386, 543-545]

Najwyższa Izba Kontroli zauważa możliwość zwiększenia efektywności działań Urzędu w zakresie informacji i edukacji dotyczącej ochrony drzew.

Ocena cząstkowa

¹⁸ W latach 2010 – 2014 (I pół.) Urząd oraz Ośrodek Sportu i Rekreacji w Sokółce (podległa jednostka miejska) wydał łącznie ok. 397,5 tys. zł na ochronę i pielęgnację zieleni miejskiej (w ramach tej kwoty m.in. dokupiono i nasadzono ok. 550 drzew, 800 krzewów i 7 tys. kwiatów).

¹⁹ Uchwała Nr XXVI/180/12 Rady Miejskiej w Sokółce z dnia 29 marca 2012 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Sokółka w granicach administracyjnych i części obszaru gminy Sokółka.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi i wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁰, wnosi o:

1. Rzetelne prowadzenie postępowań administracyjnych, dotyczących wydawania zezwoleń na usuwanie zieleni.
2. Korzystanie z uprawnienia wynikającego z art. 83 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody przy wydawaniu zezwoleń na usunięcie drzew.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

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.

Białystok, dnia 4 lipca 2014 r.

Kontroler
specjalista kontroli państwowej
Adrian Gosk

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Agata Ciupa

.....
podpis

.....
podpis

²⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 82. ze zm.