



**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**  
Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-012-04/2014  
P/14/087



02980814

# 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.
Kontroler	Paweł Tołwiński – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91414 z dnia 4 czerwca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Grajewo, zwany dalej: „Urzędem” (19-200 Grajewo, ul. Strażacka 6A).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Kielczewski – Burmistrz Miasta Grajewo. (dowód: akta kontroli str. 3)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>1</sup>, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, ochronę zieleni w procesach inwestycyjnych na terenie miasta Grajewo.<sup>2</sup>

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia weryfikowanie – w drodze oględzin – wniosków o zezwolenia na usunięcie drzew, nakładanie obowiązków w zakresie kompensacji przyrodniczej oraz weryfikacja ich realizacji. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- niewykorzystywaniu lub nieskuteczności niektórych możliwych do zastosowania instrumentów prawnych w celu ochrony drzew w procesach inwestycyjnych, tj. rozstrzygnięciu wniosków o zezwolenie na usunięcie drzew w oparciu o materiał dowodowy zawierający braki formalne w zakresie ustalenia stanu faktycznego spraw,
- niestosowaniu przepisów określonych w Kpa<sup>3</sup> odnoszących się do sposobu prowadzenia postępowań administracyjnych.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

### 1. Planowanie przestrzenne.

### Opis stanu faktycznego

1.1. Na dzień 30 czerwca 2014 r. obowiązywało 18 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, obejmujących łącznie powierzchnię 143,64 ha, tj. 7,6% powierzchni miasta Grajewo. Tylko jeden ww. z planów<sup>4</sup> dotyczył terenów objętych inwestycją, w ramach której dokonywano usuwania zieleni<sup>5</sup>. Plan ten przewidywał następujące przeznaczenie terenu: „teren z przeznaczeniem podstawowym pod funkcję usługową” – 13U (działka nr 2013/35). (dowód: akta kontroli str. 5-7)

Burmistrz Miasta Grajewo wyjaśnił, że nie sporządzono miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla całego terenu miasta gdyż, nie ma ustawowego obowiązku jego opracowania oraz że „analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta nie wykazała potrzeby sporządzenia takiego planu. Aktualnie dysponujemy

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

<sup>2</sup> Kontrolą objęto lata 2010-2014 (I półrocze).

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. Nr 267 ze zm.) – zwana dalej „Kpa”.

<sup>4</sup> Miejscowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Grajewo, dotyczący obszaru położonego na osiedlu „Jana Pawła II” przyjęty uchwałą nr 171/XXX/2001 Rady Miasta Grajewo z dnia 10 lipca 2001 roku w sprawie zatwierdzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Grajewo, dotyczącej obszaru położonego na osiedlu „Jana Pawła II”. Plan zwany dalej: „mpzp osiedla JP II”

<sup>5</sup> Badaniem objęto wyłącznie inwestycje zrealizowane na terenie miasta Grajewo w latach 2010-2014 (I pół.) o powierzchni zabudowy ponad 500 mkw. (z wyłączeniem inwestycji drogowych).

18 planami miejscowymi obejmującymi różne regiony miasta, które pozwalają nam na gospodarowanie przestrzenią w sposób zapewniający zachowanie ład przestrzennego".  
(dowód: akta kontroli str. 8-9)

1.2. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym<sup>6</sup> w mpzp osiedla JP II określono zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego m.in:

- określono minimalny udział powierzchni czynnej zieleni w powierzchni działki dla niektórych kategorii terenu (20% w przypadku zabudowy usługowej – U, 30% dla zabudowy mieszkaniowej – MN, usługowej U/MS oraz usługowej z zakresu ochrony zdrowia i opieki społecznej UZ/U) - § 11 i 15-18 planu,
- wprowadzono obowiązek ochrony istniejącego wartościowego drzewostanu (tereny usługowe U/MS i U) oraz maksymalną ochronę istniejącego wartościowego drzewostanu na terenach zabudowy mieszkaniowej MN i U/MS,
- określono obowiązek opracowania inwentaryzacji i oceny istniejącego zadrzewienia – tereny zabudowy usługowej – U. Inwentaryzację przeprowadzono 22 kwietnia 2010 r. w ramach oględzin drzew wskazanych do usunięcia we wniosku złożonym 20 stycznia 2010 r., o którym mowa w pkt 2.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. W jej wyniku ustalono, że teren porasta 27 drzew (19 topoli, sześć klonów, dwie sosny), przy czym 15 topoli koliduje z planowaną budową obiektu usługowego, a kolejne cztery stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa planowanej inwestycji i osób przebywających w ich pobliżu. W podsumowaniu ustaleń poczynionych w trakcie inwentaryzacji wskazano na konieczność wycinki ww. 19 topoli. (dowód: akta kontroli str. 10-24, 61-64)

1.3. Postanowienia mpzp osiedla JP II wskazywały zasady zagospodarowania poszczególnych terenów dotyczące kształtowania zieleni. I tak np. na terenach oznaczonych symbolem 12 U/MS z przeznaczeniem podstawowym pod funkcję usługową określono: minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni terenu, ochronę istniejącego wartościowego drzewostanu, urządzenie zieleni o charakterze reprezentacyjnym, w tym szpaleru drzew. Gminny program ochrony środowiska<sup>7</sup>, zawierał natomiast ogólne stwierdzenia dotyczące ochrony zasobów naturalnych, nie odnosząc się bezpośrednio do kwestii zieleni miejskiej. (dowód: akta kontroli str. 10-24, 259-260)

1.4. Mpszp osiedla JP II, stosownie do przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym określał zasady kształtowania zabudowy, w tym zawierał wskaźniki intensywności zabudowy, tj. 30% dla zabudowy mieszkaniowej MN i usługowej U/MS oraz 40% dla usługowej U i U/KS. (dowód: akta kontroli str. 10-24)

1.5. Dla inwestycji o powierzchni zabudowy przekraczającej 500 mkw. prowadzonej na obszarze objętym mpzp osiedla JP II (teren zabudowy usługowej oznaczony symbolem 13U) minimalny udział powierzchni czynnej zieleni w powierzchni działki określony został na poziomie 20%. (dowód: akta kontroli str. 10-24, 221)

1.6. Umowa z wykonawcą projektu miejscowego planu<sup>8</sup> nie przewidywała opracowania prognozy oddziaływania na środowisko, a także sporządzenia opracowań ekofizjograficznych. Ponadto nie określano w niej wymagań wobec autorów, które dotyczyły kwalifikacji w obszarze architektury krajobrazu bądź projektowania zieleni. W złożonej przez wykonawcę dokumentacji nie podano składu zespołu opracowującego projekt miejscowego planu oraz kwalifikacji poszczególnych osób. W umowie zawarto zapis, iż do kierowania pracami stanowiącymi jej przedmiot wyznaczono osobę posiadającą wykształcenie wyższe (mgr inż. architektury) oraz wskazano nr uprawnień. Przekazanie przez wykonawcę opracowanej dokumentacji projektu planu nastąpiło 4 września 2001 r.,

<sup>6</sup> 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”.

<sup>7</sup> Przyjętego uchwałą nr XX/117/04 Rady Miasta Grajewo z dnia 30 czerwca 2004 r. w sprawie uchwalenia „Programu Ochrony środowiska dla miasta Grajewo (zmienionego uchwałą nr LII/299/10 Rady Miasta Grajewo z dnia 29 października 2010 r. w sprawie uchwalenia „Programu Ochrony Środowiska dla Miasta Grajewo na lata 2010 - 2013 z perspektywą na lata 2014 - 2017”).

<sup>8</sup> Umowa o dzieło nr 22/2000 zawarta w dniu 13 listopada 2000 r. w Łomży pomiędzy Miastem Grajewo, a Łomżyńskim Zespołem Projektowo – Inwestycyjnym w Łomży.

co potwierdzone zostało protokołem odbioru, w którym wskazano, iż zamawiający nie zgłasza do niej uwag. (dowód: akta kontroli str. 24-27, 31)

1.7. Inwentaryzacja terenu przewidzianego do objęcia planem, w tym terenów zielonych i zadrzewień została zlecona wykonawcy (innemu niż opracowujący projekt zmian) w drodze umowy. Inwentaryzacja ta polegała na wykonaniu lewostronnego wtórnika mapy zasadniczej (sporządzonego 14 września 2000 r.), na którym zostały w formie graficznej naniesione istniejące drzewa. I tak np.: dla terenu oznaczonego symbolem 13U wykazano istnienie 36 drzew. (dowód: akta kontroli str. 28-30, 221, 245)

1.8. W czterech wnioskach o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, w tym trzech<sup>9</sup> dla inwestycji prywatnych o powierzchni powyżej 500 mkw (i związanym z tym usunięciem drzew) oraz jednej inwestycji celu publicznego<sup>10</sup>, realizowanych na terenach miasta Grajewo nieobjętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego wskazano (w części graficznej) istniejące drzewa, nie określano jednak sposobu postępowania z nimi w trakcie realizacji inwestycji. Jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Nieruchomości i Planowania Przestrzennego „sporządzenie projektu decyzji o warunkach zabudowy powierzone było uprawnionemu urbaniście, który przeprowadzał analizę funkcji oraz cech zabudowy (...) Przy rozpatrywaniu wniosków uznano, że zawarte w nich dane są wystarczające. Jednocześnie należy stwierdzić, iż decyzja o warunkach zabudowy stwierdza jedynie dopuszczalność, z punktu widzenia przepisów prawa, określonego rodzaju zamierzenia inwestycyjnego wobec wskazanego terenu, nie przesądza natomiast możliwości realizacji inwestycji. Kwestie te zostają rozstrzygnięte i ustalone podczas wykonywania projektu budowlanego i przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, jakim jest uzyskanie pozwolenia na budowę.

Wydatki Urzędu na sporządzanie projektów decyzji o ustaleniu warunków zabudowy w latach 2010-2014 (I półrocze) wyniosły łącznie 100.833,35 zł.

(dowód: akta kontroli str. 32-33, 51-56, 90-93, 127-131, 143-144)

1.9. W związku z prowadzonymi postępowaniami o wydanie decyzji o warunkach zabudowy pracownicy Urzędu dokonywali oględzin terenów, dla których wydawano decyzje dokumentując ten fakt i poczynione ustalenia jedynie w formie fotograficznej. Jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Nieruchomości i Planowania Przestrzennego „przygotowując projekt decyzji urbanista zawsze przeprowadza oględziny terenu inwestycji oraz terenów objętych analizą. W przypadku rozpatrywania wniosków (sprawa GP.6731-1-7/11 oraz GP.7331-1-20/10) odstąpiono jedynie od analizy dotyczącej wymagań zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i form ochrony architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu zgodnie z art. 61 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jak wynika z ww. artykułu do inwestycji produkcyjnych lokalizowanych na terenach przeznaczonych na ten cel w planach miejscowych, które straciły moc na podstawie art. 67 ust. 1 ustawy, o której mowa w art. 88 ust. 1 nie stosuje się przepisów art. 61 ust. 1 pkt 1. Uważamy jednocześnie, że dokonanie oględzin terenu inwestycji pod kątem ewentualnej wycinki drzew należy do osoby wydającej decyzję środowiskową”.

(dowód: akta kontroli str. 33, 143-144)

1.10. W trzech decyzjach o warunkach zabudowy nie zawarto ustaleń dotyczących nasadzeń lub rozmieszczenia drzew na terenie inwestycji. Każda z decyzji, w części dotyczącej warunków i szczegółowego zagospodarowania terenu, posiadała zapis: „wykonać nasadzenia zieleni o zróżnicowanej wysokości z zapewnieniem doboru gatunków roślin o funkcji izolacyjnej, ograniczającej m.in. emisję zanieczyszczeń powietrza, odorów i hałasu”. Jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Nieruchomości i Planowania Przestrzennego „w decyzji o warunkach zabudowy nie określa się szczegółowo ilości i rozmieszczenia drzew. Przedmiotowa decyzja ma na celu ukierunkowanie inwestora i zwrócenie mu uwagi

<sup>9</sup> Wniosek nr GP.7331-1-20/10 złożony 28 marca 2010 r. dotyczący ustalenia warunków zabudowy dla terenu położonego przy ul. Kopemika), wniosek nr GP.7331-1-14/10 złożony 22 marca 2010 r. dotyczący ustalenia warunków zabudowy dla terenu położonego przy ul. Dwomej, wniosek nr GP.7331-1-7/11 złożony 21 stycznia 2011 r. dotyczący ustalenia warunków zabudowy dla terenu położonego przy ul. Elewatorskiej.

<sup>10</sup> Budowa zespołu boisk sportowych przy ul. 11 listopada w Grajewie – w ramach programu Moje Boisko – Orlik 2012.

na prawne wymogi w stosunku do jego inwestycji. Ma to ułatwić procedurę poprzedzającą pozwolenie na budowę wskazując potrzebę rozwiązania w projekcie budowlanym istotnych dla inwestycji aspektów wynikających z prawa”.

(dowód: akta kontroli str. 33, 44-50, 82-89, 120-126, 143-144)

1.11. Naczelnik Wydziału Nieruchomości i Planowania Przestrzennego wydający decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu uczestniczył w szkoleniach z zakresu ochrony przyrody na placu budowy, tj.: szkoleniu na temat *Ochrona środowiska w procesie inwestycyjnym* przeprowadzonym 5 lutego 2009 r. w Białymstoku oraz *Ochrona środowiska w procesie inwestycyjnym według ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko, z uwzględnieniem najnowszych zmian przepisów w tym zakresie* przeprowadzonym 21 października 2010 r. w Białymstoku. Natomiast Inspektor Urzędu prowadzący postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy nie uczestniczył w szkoleniach dotyczących ochrony przyrody na placu budowy, zabezpieczenia drzew na placu budowy, projektowania i kształtowania zieleni.

(dowód: akta kontroli str. 145)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że brak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla 92,4% obszaru Miasta Grajewo może utrudniać racjonalne prowadzenie gospodarki przestrzennej, w tym w zakresie kształtowania i ochrony zieleni miejskiej. Sytuacja taka może doprowadzić do chaosu przestrzennego oraz degradacji istniejącej zieleni na terenie Miasta Grajewo.

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Urzędu w powyższym obszarze.

## 2. Wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew.

Opis stanu  
faktycznego

2.1. W latach 2010-2014 (I pół.) proces wydawania zezwoleń na usuwanie zieleni (w zakresie przygotowania decyzji na usunięcie drzew i krzewów) prowadzony był przez Inspektora w Wydziale Gospodarki Komunalnej Urzędu, posiadającego wykształcenie wyższe inżynierskie na kierunku rolnictwo w zakresie: „Zarządzanie ochroną środowiska”. Ponadto pracownik ten uczestniczył w szkoleniach m.in. zakresu: ochrony drzew i krzewów, ochrony środowiska w procesie inwestycyjnym, decyzji środowiskowych i kwalifikacji przedsięwzięć.

(dowód: akta kontroli str. 146)

2.2. W Urzędzie nie opracowano procedur dotyczących procesu wydawania zezwoleń na usuwanie zieleni. Jak wyjaśnił Inspektor postępowania prowadzone były głównie w oparciu o przepisy ustawy o ochronie przyrody<sup>11</sup> i Kpa. (dowód: akta kontroli str. 147-149)

2.3. W 2012 roku Burmistrz wydał zezwolenia na usunięcie łącznie 169 drzew na terenie gminy, natomiast rekompensata przyrodnicza została ustalona m.in. w postaci nasadzenia 53 nowych drzew (31,3%). W latach 2010-2014 (I pół.) do Urzędu wpływały wnioski podmiotów gospodarczych o wydanie zezwolenia na usunięcie zieleni w ramach procesów inwestycyjnych realizowanych na terenie Miasta. I tak wniosek złożony:

- 8 maja 2014 r., dotyczył usunięcia 52 drzew (topoli, lip, klonów), znajdujących się w strefie inwestycji związanej z budową zakładu produkcyjnego (wytwórni pasz),
- 9 kwietnia 2010 r., dotyczył usunięcia 20 drzew (17 topoli, 3 wierzby) z nieruchomości, na której prowadzone były prace inwestycyjne związane z budową zakładu produkcyjnego (zakład hodowli i przetwórstwa ryb), przy czym wskazano w nim na inną, niż prowadzona inwestycja, przesłankę usunięcia drzew, tj. zagrożenie dla ludzi oraz sąsiadujących zabudowań i linii energetycznych.,
- 20 stycznia 2010 r., dotyczył usunięcia 19 drzew (topoli) znajdujących się w strefie inwestycji związanej z budową obiektu usługowego,

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

- 13 lipca 2010 r., dotyczył usunięcia 5 drzew (klonów, wierzby, świerku, lipy) znajdujących się na terenie inwestycji polegającej na budowie pawilonu usługowo-handlowego,
- 30 kwietnia 2013 r., dotyczył usunięcia 3 drzew (topoli) znajdujących się w strefie inwestycji związanej z budową zakładu produkcyjnego (wytwórni pasz).

Analiza wszystkich pięciu złożonych wniosków wykazała, że zawierały elementy przewidziane art. 83 ust. 4 pkt 1-6 oraz 8 ustawy o ochronie przyrody, tj. m.in. wskazywały:

- posiadaczy nieruchomości oraz tytuł prawny władania przez nich nieruchomościami,
- gatunki oraz ilość zieleni wnioskowanej do usunięcia,
- obwody drzew mierzone na wysokości 130 cm,
- przeznaczenie terenu, na którym rośnie drzewo,
- przyczynę i termin zamierzonego usunięcia drzew,
- mapy (rysunki) określające usytuowanie drzew w stosunku do granic nieruchomości i obiektów budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 38-39, 65-68, 74, 78, 106-107, 141-142, 150, 246-248)

**2.4.** Wnioskodawcom zapewniono udział w postępowaniach administracyjnych dotyczących wydania zezwoleń na usunięcie zieleni w procesach inwestycyjnych, poprzez możliwość uczestnictwa w oględzinach poszczególnych nieruchomości prowadzonych na podstawie art. 51 § 1 w związku z art. 75 § 1 Kpa. Z prowadzonych oględzin sporządzone zostały protokoły (podpisane przez Inspektora prowadzącego sprawę oraz wnioskodawcę), w których zawarto elementy określone w art. 68 § 1 Kpa, tj. m.in.: osoby uczestniczące w oględzinach, datę, miejsce i rodzaj przeprowadzonych czynności, opis ustalonego stanu faktycznego. W każdym z pięciu analizowanych protokołów oględzin odnoszono się do wskazanej we wnioskach: liczby drzew, gatunku, obwodu pnia, stanu żywotności. Prowadzonych oględzin nie dokumentowano w formie fotograficznej, gdyż jak wyjaśnił Inspektor *„wynikało to z dotychczasowej praktyki, ale uważam, iż było by to celowe i w przyszłości zostaną podjęte kroki w celu dokumentowania przebiegu oględzin w formie fotograficznej”* (dowód: akta kontroli str. 36-37, 61-64, 76-77, 102-103, 137-138, 147-151)

W toku prowadzonych postępowań nie powoływano biegłych lub specjalistów do przeprowadzania oględzin w zakresie ustalenia stanu zdrowotnego drzew, potwierdzenia przesłanek wskazanych we wnioskach o ich usunięcie, wieku i struktury gatunkowej zieleni. Prowadzący ten proces pracownik Urzędu wyjaśnił, że *„Przepisy nie nakładają obowiązku powoływania biegłych lub specjalistów w tym zakresie, a powoływanie tych osób w związku z prowadzeniem każdego postępowania wiązałoby się z dużymi kosztami.*

(dowód: akta kontroli str. 147-149, 151)

**2.5.** Trzy (z pięciu) postępowań administracyjnych w sprawie usunięcia zieleni w procesach inwestycyjnych przeprowadzone zostały poza okresem zimowym, tj. w miesiącach kwiecień-lipiec) i bez zbędnej zwłoki, tj. zakończyły się w ciągu miesiąca od momentu wszczęcia. W jednym przypadku (wniosek z 20 stycznia 2010 r.) postępowanie administracyjne zakończone zostało 5 maja 2010 r. (105 dni od daty złożenia wniosku). Inspektor wyjaśnił, iż *„wydłużony okres załatwienia tej sprawy wynikał z długo utrzymującej się pokrywy śnieżnej uniemożliwiającej przeprowadzenie oględzin w celu potwierdzenia przesłanek do usunięcia drzew wskazanych we wniosku, o czym wnioskodawca został poinformowany pismem nr GN 7635/4/10 z dnia 15 lutego 2010 r.”* Informacja o tym fakcie została zamieszczona w uzasadnieniu decyzji zezwalającej na wycinkę drzew. Kolejne postępowanie administracyjne o wydanie zezwolenia na usunięcie 20 drzew<sup>12</sup> prowadzone zostało od kwietnia do listopada 2010 r. i zakończone po 244 dniach do momentu złożenia wniosku. Zgodnie z wyjaśnieniami Inspektora *„tak długi okres załatwienia sprawy wynikał z ustnej prośby wnioskodawcy o wydłużenie terminu jej załatwienia z uwagi na prowadzone*

<sup>12</sup> prowadzone na podstawie wniosku złożonego 9 kwietnia 2010 r., w którym wskazano inny niż prowadzona inwestycja powód usunięcia drzew.

*przez niego uzgodnienia w zakresie planowanej inwestycji. Niestety nie zostało to utrwalone przeze mnie w aktach sprawy.”*

(dowód: akta kontroli str. 34, 57-59, 72-73, 100-101, 133-136, 147-149, 151)

Zezwolenia w tych sprawach obejmowały usunięcie wszystkich wskazanych we wnioskach drzew, tj.:

- 33 topoli, czterech lip, 16 klonów (łącznie 52 drzew), znajdujących się w strefie inwestycji związanej z budową zakładu produkcyjnego,
- 17 topoli, 3 wierzby (łącznie 20 drzew) znajdujących się na terenie inwestycji polegającej na budowie zakładu produkcyjnego (zakład hodowli i przetwórstwa ryb),
- 19 topoli, zlokalizowanych się na terenie objętym inwestycją związaną z budową obiektu usługowego,
- 2 klonów, wierzby, świerku, lipy (łącznie 5 drzew), znajdujących się na terenie inwestycji polegającej na budowie pawilonu usługowo-handlowego,
- 3 topoli znajdujących się w strefie inwestycji związanej z budową zakładu produkcyjnego (wytwórni pasz). (dowód: akta kontroli str. 34, 57-59, 72-73, 100-101, 133-136)

2.6. Spośród wszystkich pięciu<sup>13</sup> objętych niniejszą kontrolą postępowań administracyjnych o wydanie decyzji w sprawie usunięcia zieleni na terenach objętych inwestycjami w trzech przypadkach naliczono opłatę za usunięcie drzew, o której mowa w art. 84 ustawy o ochronie przyrody. W pozostałych dwóch przypadkach odstąpiono od pobierania opłat za usunięcie zieleni uzasadniając to: wiekiem i złym stanem zdrowotnym drzew, występującym zagrożeniem dla ludzi, budynków i funkcjonujących urządzeń, obumieraniem drzew z przyczyn niezależnych od władającego nieruchomością, gatunkiem rosnących drzew (topole) tj. w oparciu o art. 86 ust. 1 pkt 4, 5, 9 i 10 ustawy o ochronie przyrody.

(dowód: akta kontroli str. 34, 57-59, 72-73, 100-101, 133-136, 150, 152)

Kwoty naliczone zostały zgodnie z zasadami wskazanymi w art. 85 ustawy o ochronie środowiska oraz stawkami określonymi w obwieszczeniach<sup>14</sup> Ministra Środowiska i wyniosły łącznie 1.313.118,38 zł. I tak w związku z usunięciem:

- 52 drzew (33 topoli, czterech lip, 16 klonów) naliczono kwotę 758.528,79 zł,
  - 19 topoli naliczono kwotę 239.071,26 zł,
  - 5 drzew (2 klonów, wierzby, świerku, lipy) naliczono kwotę 315.518,33 zł.
- (dowód: akta kontroli str. 34, 57-59, 72-73, 100-101, 133-136, 150, 152)

2.7. We wszystkich pięciu wydanych decyzjach zezwalających na usunięcie drzew poinformowano wnioskodawców o dopuszczalnym terminie ich usunięcia, a także pouczone o możliwych środkach odwoławczych. Strony nie odwoływały się od ww. decyzji. Żadna z badanych decyzji nie zawierała natomiast pouczeń o obowiązkach i sankcjach wynikających z art. 82, 88 i 89 ustawy o ochronie przyrody. Opracowujący projekty decyzji Inspektor . wyjaśnił, że „wnioskodawcy byli ustnie pouczeni o obowiązkach i sankcjach wynikających z art. 82, 88 i 89 ustawy o ochronie przyrody w trakcie prowadzonych oględzin. W przyszłości podejmę kroki w celu zawarcia tych pouczeń w treści decyzji zezwalających na usunięcie drzew.”

(dowód: akta kontroli str. 34, 57-59, 72-73, 100-101, 133-136, 147-149, 152)

2.8. Pracownik zajmujący się obsługą procesu wydawania zezwoleń na usunięcie zieleni oraz pracownicy zajmujący się planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym nie współpracowali w trakcie postępowań administracyjnych dotyczących wydawania zezwoleń na usuwanie zieleni. Jak wyjaśnił Inspektor „w większości przypadków ubieganie się przez inwestora o wycinkę drzew następuje już po uzyskaniu warunków zabudowy dla danej inwestycji. Współpraca z Wydziałem Nieruchomości i Planowania Przestrzennego

<sup>13</sup> Prowadzonych na podstawie wniosków złożonych: 8 maja 2014 r., 20 stycznia 2010 r., 13 lipca 2010 r., 30 kwietnia 2013 r., oraz 9 kwietnia 2010 r.

<sup>14</sup> Obwieszczenia Ministra Środowiska: z dnia 23 października 2009 r. w sprawie stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów oraz stawek kar za zniszczenie zieleni na rok 2010. (M.P. z 2009 r. Nr 69, poz. 894), z dnia 24 października 2013 r. w sprawie stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów oraz stawek kar za zniszczenie zieleni na rok 2014. (M.P. z 2013 r. poz. 835).



ma miejsce w dużej mierze przy wydawaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia”.

Naczelnik Wydziału Nieruchomości i Planowania Przestrzennego Urzędu wyjaśniła natomiast, że „współpraca z pracownikiem Wydziału Nieruchomości i Planowania Przestrzennego miała miejsce przy wydawaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia. Natomiast w trakcie postępowań administracyjnych dotyczących wydawania zezwoleń nie zachodziła konieczność takiej współpracy”.

(dowód: akta kontroli str. 147-149, 151, 244)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Mimo braku wskazania na mapie załączonej do wniosku z 9 kwietnia 2010 r. usytuowania w stosunku do granic nieruchomości i obiektów budowlanych 20 drzew przeznaczonych do usunięcia nie wystąpiono do wnioskodawcy o jego uzupełnienie. Wymóg wskazania usytuowania drzewa lub krzewu w stosunku do granic nieruchomości i obiektów budowlanych istniejących lub budowanych wynikał z art. 83 ust. 4 pkt 8 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.

Prowadzący postępowanie Inspektor wyjaśnił, że „nie wystąpiono do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku z uwagi na przeoczenie faktu, iż na mapie nie wskazano drzew przeznaczonych do usunięcia. Informacja o ich dokładnej lokalizacji została zebrana w trakcie oględzin prowadzonych w ramach postępowania administracyjnego”.

(dowód: akta kontroli str. 38-39, 147-149)

W aktach trzech (z pięciu) badanych postępowań<sup>15</sup> o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew nie utrwalono informacji o obowiązkach wynikających z art. 61 § 4 oraz art. 79 § 1 Kpa, tj. zawiadomieniu stron o wszczęciu postępowania oraz miejscu i terminie przeprowadzenia oględzin. Prowadzący postępowanie Inspektor wyjaśnił, że zaistniała sytuacja dotyczyła spraw prowadzonych w roku 2010. W tym okresie przyjęto zasadę informowania stron drogą telefoniczną lub ustnie, informacji o tym fakcie nie zamieszczano w aktach sprawy z uwagi na przeoczenie. Od roku 2011 informacje przekazywane są stronom w formie pisemnej”

Zgodnie z art. 67 § 1 Kpa każda czynność organu powinna być utrwalona w formie protokołu lub w inny sposób na piśmie.

Pomimo braku pisemnego zawiadomienia o terminie oględzin strony brały w nich udział, co potwierdzone zostało w protokołach z tych czynności.

(dowód: akta kontroli str. 147-149, 151)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Postępowanie administracyjne prowadzone na podstawie wniosku<sup>16</sup> o wydanie zezwolenia na usunięcie 20 drzew zakończono 9 grudnia 2010 r., tj. 244 dni od daty jego wpływu, co sprzeczne było z art. 35 § 3 Kpa, w myśl którego załatwienie sprawy powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Prowadzący postępowanie Inspektor wyjaśnił, że „tak długi okres załatwienia sprawy wynikał z ustnej prośby wnioskodawcy o wydłużenie terminu jej załatwienia z uwagi na prowadzone przez niego uzgodnienia w zakresie planowanej inwestycji. Niestety nie zostało to utrwalone przeze mnie w aktach sprawy”.

(dowód: akta kontroli str. 147-149, 151)

2. Wbrew przepisom art. 83 ust. 2c ustawy o ochronie przyrody we wszystkich pięciu badanych sprawach, przed wydaniem decyzji administracyjnych zezwalających na usunięcie drzew nie dokonano oględzin w zakresie występowania w obrębie zadrzewień gatunków chronionych. W żadnym z protokołów oględzin nie odniesiono się do kwestii występowania w obrębie zadrzewień gatunków chronionych. Inspektor

<sup>15</sup> Prowadzonych na podstawie wniosków złożonych: 20 stycznia, 2010 r., 9 kwietnia 2010 r. i 13 lipca 2010 r.

<sup>16</sup> Wniosek złożony 9 kwietnia 2010 r.

wyjaśnił, że „przeprowadzane oględziny nie były dokonywane w zakresie występowania gatunków chronionych z uwagi na przeoczenie przepisów w tym zakresie.”

(dowód: akta kontroli str. 36-37, 61-64, 76-77, 102-103, 137-138, 147-149, 151)

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

### 3. Skuteczność wykorzystywanych instrumentów prawnych.

#### 3.1. Kwestie ochrony przyrody na terenie miasta Grajewo ujęte zostały w:

- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Grajewo przyjętego uchwałą nr 75/XV/99 Rady Miasta Grajewo z dnia 29 grudnia 1999 r.<sup>17</sup>,
- Programie ochrony środowiska dla Miasta Grajewo na lata 2010 – 2013, z perspektywą na lata 2014 – 2017, przyjętego uchwałą nr LII/299/10 Rady Miasta Grajewo z dnia 29 października 2010 r.<sup>18</sup>,
- Strategii Rozwoju Miasta Grajewo na lata 2007-2015, przyjętej uchwałą nr XX/117/08 Rady Miasta Grajewo z dnia 28 marca 2008 r.

Zgodnie z ich postanowieniami określono:

- cele przyrodnicze: „wyrażające się w ochronie i racjonalnym kształtowaniu środowiska przyrodniczego” (§ 12 Studium),
- kierunki i zadania w zakresie ochrony szaty roślinnej: podnoszenie stopnia lesistości w wyniku zalesiania terenów o niskich klasach bonitacyjnych, na których nie przewiduje się zabudowy oraz na terenach zagrożonych erozją gleb, równoważenie bilansu między terenami podlegającymi intensywnej zabudowie, a terenami biologicznie aktywnymi, poprzez zachowanie i pomnażanie zasobów zieleni miejskiej w postaci parków, zieleńców, skwerów, zieleni osiedlowej i przyulicznej, poprawa kondycji fizycznej zdegradowanych drzewostanów leśnych w wyniku ograniczania emisji dwutlenku siarki i związanych z tym opadów kwaśnych deszczów w pobliżu zakładu płyt wiórowych (§ 17 pkt 1 ppkt 6 Studium),
- główne zamierzenia miasta z zakresu ochrony środowiska, do których należało m.in.: zakładanie zieleńców i placów, edukacja ekologiczna dzieci i młodzieży.

(dowód: akta kontroli str. 153-166, 259-260)

3.2. W związku z realizacją wszystkich pięciu inwestycji objętych niniejszą kontrolą NIK o powierzchni zabudowy przekraczającej 500 mkw. prowadzonych na terenie miasta nie dokonywano zmian planów zagospodarowania przestrzennego lub przeznaczenia terenu.

(dowód: akta kontroli str. 150)

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

4.1. Burmistrz korzystając z uprawnień wynikających z art. 83 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody we wszystkich pięciu badanych decyzjach zezwalających na usunięcie drzew nałożył obowiązek zastąpienia ich innymi drzewami w łącznej liczbie 123 szt. W każdej z nich wskazano liczbę oraz rodzaj nowo sadzonych drzew, a w trzech decyzjach<sup>19</sup> również ich minimalną wysokość (min. 200 cm). Wskazana w decyzjach liczba drzew do posadzenia była równa lub wyższa niż usuwanych. W czterech przypadkach wskazano miejsce dokonania nowych nasadzeń, tj. teren z którego drzewa były usuwane (tereny inwestycji). W jednej decyzji<sup>20</sup> nie wskazano miejsca posadzenia nowych drzew, co jak wyjaśnił przygotowujący decyzję Inspektor wynikało z przeoczenia, „Niemniej jednak miejsce to zostało ustalone z wnioskodawcą podczas prowadzonych oględzin i był nią teren, na którym prowadzona była inwestycja”.

(dowód: akta kontroli str. 147-149, 152)

<sup>17</sup> Wraz ze zmianami wprowadzonymi: uchwałą nr XXI/119/08 z dnia 11 kwietnia 2008 r. oraz uchwałą nr XXI/140/12 z dnia 25 kwietnia 2012 r.

<sup>18</sup> Uchwała w sprawie uchwalenia "Programu Ochrony Środowiska dla Miasta Grajewo na lata 2010 - 2013 z perspektywą na lata 2014 - 2017".

<sup>19</sup> Wydanych na podstawie wniosków złożonych 5 maja 2010 r., 29 lipca 2010 r. oraz 14 maja 2013 r.

<sup>20</sup> Wydanej na podstawie wniosku z 9 kwietnia 2010 r.

We wszystkich decyzjach określono terminy usunięcia drzew wskazując dokładną datę, do której należy dokonać wycinki oraz terminy dokonania nowych nasadzeń (przypadające na okres od 30 września do 30 października).

We wszystkich przypadkach zobowiązano wnioskodawców do poinformowania Urzędu o fakcie dokonania nasadzeń. Urząd został powiadomiony przez czterech wnioskodawców o fakcie dokonania nowych nasadzeń przed wskazanym w decyzji terminem. Termin wykonania nasadzeń przez piątego wnioskodawcę upływa 30 października 2014 r. i do zakończenia niniejszej kontroli Urząd nie otrzymał informacji w tej sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 167)

W związku z naliczeniem opłat za usunięcie drzew, o których mowa w pkt 2.6 niniejszego wystąpienia pokontrolnego Urząd w myśl postanowień art. 84 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody odroczył na okres 3 lat od dnia wydania zezwolenia, termin uiszczenia opłaty za ich usunięcie. W decyzjach wskazano, iż zezwolenie na usunięcie drzew uzależnione jest od zastąpienia usuwanych drzew nowymi nasadzeniami.

(dowód: akta kontroli str. 57-59, 72-73, 133-136)

4.2. We wszystkich czterech sprawach, w których Urząd został poinformowany o wywiązaniu się przez wnioskodawcę z obowiązku dokonania nowych nasadzeń przeprowadzone zostały oględziny udokumentowane w formie protokołów. Protokoły zawierały informację na temat daty i miejsca prowadzenia oględzin, nr i datę decyzji w której nałożono obowiązek dokonania nasadzeń, ilość drzew do posadzenia (wynikająca z decyzji), ilość drzew posadzonych (w tym tych które zachowały żywotność), a także ich gatunek, adnotację o zrealizowaniu obowiązków nałożonych w decyzji, podpisy osób uczestniczących w oględzinach. Wszystkie oględziny prowadzone były w okresie jesiennym (październik). W protokołach wskazano, iż spośród 91 drzew poddanych oględzinom cztery nie zachowały żywotności jednak nie odnoszono się do przyczyn tego stanu, gdyż jak wyjaśnił Inspektor „wnioskodawcy dokonali większej liczby nasadzeń niż wynikało to z decyzji, tj. na terenie inwestycji wskazanej we wniosku z 20 stycznia 2010 r. zobowiązano do posadzenia 40 drzew (odsadzonych zostało 45 z czego 1 nie zachowało żywotności) w drugim przypadku zobowiązano do nasadzenia 5 drzew (odsadzonych zostało 23 z czego 3 nie zachowały żywotności). Zatem żywotność zachowało odpowiednio o 4 i 15 drzew więcej niż określone zostało w decyzjach”.

(dowód: akta kontroli str. 35, 60, 75, 109, 167)

W dwóch sprawach, w których w wydanych decyzjach na usunięcie drzew naliczone zostały opłaty za ich usunięcie w wysokości odpowiednio 239.071,26 zł i 315.518,33 zł po upływie trzech lat od dnia dokonania nasadzeń (okres ten odpowiednio upływał 30 września i 30 października 2013 r.), podjęto działania w celu ustalenia, czy posadzone drzewa zachowały żywotność. Stwierdzenie zachowania żywotności nowych nasadzeń zostało udokumentowane w aktach spraw jedynie adnotacją zamieszczoną na protokołach oględzin z dokonania nowych nasadzeń sporządzonych w 2010 roku, która nie zawiera daty oraz podpisu. W wyniku podjętych działań stwierdzono, że wszyscy dwaj wnioskodawcy wywiązali się z obowiązków nałożonych w decyzjach zezwalających na usunięcie drzew. Na tej podstawie wydano 18 lipca 2014 r. decyzje umarzające naliczone opłaty.

(dowód: akta kontroli str. 35, 60, 75, 109, 167)

Przeprowadzone 10 lipca 2014 r., w ramach niniejszej kontroli NIK oględziny wszystkich czterech miejsc, w których dokonano nasadzeń wykazały, że nowo posadzone drzewa zachowały żywotność.

(dowód: akta kontroli str. 35, 60, 75, 109, 167, 226-243)

Ponadto 18 lipca 2014 r. w ramach niniejszej kontroli NIK dokonano oględzin terenu inwestycji, w związku z którą wydano zezwolenie<sup>21</sup> na usunięcie 52 drzew (33 topoli, czterech lip, 16 klonów). Ustalono, iż wyciętych zostało 5 drzew (cztery topole i jeden klon), pozostałe drzewa przeznaczone do wycinki porastają teren, na którym trwają prace budowlane (termin usunięcia drzew określony w decyzji upływa 30 grudnia 2014 r.). W obrębie inwestycji nie stwierdzono innych drzew niż wskazane do usunięcia,

<sup>21</sup> Decyzja GK.6131.37.2014 z 8 maja 2014 r.

a które wymagałyby odpowiedniego zabezpieczenia podczas prowadzonych prac budowlanych. (dowód: akta kontroli str. 167-169)

**4.3.** W latach 2010-2014 (I pół.) do Urzędu nie wpływały skargi dotyczące usuwania zieleni na terenie Miasta.

Urząd natomiast w tym okresie wszczął z urzędu dwa postępowania administracyjne związane ze zniszczeniem i wycinką drzew. I tak:

- 16 marca 2012 r. wszczęto postępowanie nr GN.6131.8.2012 w sprawie zniszczenia 17 drzew znajdujących się na działkach położonych przy ul. Broniewskiego w Grajewie. spowodowanego niewłaściwym wykonaniem zabiegów pielęgnacyjnych. W toku prowadzonego postępowania wydano decyzję<sup>22</sup>, w której ustalono karę administracyjną w wysokości 383.098,98 zł za zniszczenie drzew spowodowane niewłaściwym wykonaniem zabiegów pielęgnacyjnych z odroczeniem terminu płatności tej kary na okres 3 lat. Decyzja ta została przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze uchylona<sup>23</sup>, a sprawa przekazana do ponownego rozpatrzenia ze wskazaniem, iż należy m.in. dopuścić dowód z opinii biegłego z zakresu dendrologii na okoliczność ustalenia gatunku i wieku drzew oraz ustalenia czy przeprowadzone zabiegi spowodowały zniszczenie drzew. W związku z powyższym Urząd zwrócił się do Nadleśnictwa Rajgród w prośbę o sporządzenie opinii określającej gatunek i wiek drzew oraz ocenę czy przeprowadzony zabieg pielęgnacyjny nie spowodował zniszczenia przedmiotowych drzew. Zgodnie z przedstawioną przez Nadleśnictwo Rajgród oceną pielęgnację koron wykonano „niezgodnie ze sztuką” ograniczając w ten sposób żywotność drzew, co odbiło się na ich przyroście. W trakcie prowadzonych przez Nadleśnictwo Oględzin (31 lipca 2013 r.) stwierdzono „znaczną regenerację aparatu asymilacyjnego” oraz brak zagrożenia od czynników abiotycznych i biologicznych. W podsumowaniu oceny wskazano, iż nie zachodzi obawa o zamarcie tych drzew. W związku z takim stanowiskiem Nadleśnictwa Rajgród 8 października 2013 r. podjęto decyzję o umorzeniu postępowania,
- 23 kwietnia 2014 r. wszczęto postępowanie nr GK.6131.33.2014 w sprawie wycięcia bez zezwolenia 40 drzew rosnących na działce położonej przy ul. Ełckiej w Grajewie. W trakcie przeprowadzonych oględzin dokonano pomiarów ściętych drzew i na tej podstawie określono wysokość opłaty za usunięcie drzew bez zezwolenia (341.519,97 zł.). W związku z nieustaleniem osób odpowiedzialnych za wycinkę drzew (właścicielki działki to osoby w podeszłym wieku, które poinformowały, iż nie dokonały i nie zlecały wycięcia drzew) w toku postępowania zwrócono do Komendy Powiatowej Policji w Grajewie o informacje na temat wyników prowadzonego dochodzenia w sprawie wycięcia bez zezwolenia ww. drzew. W odpowiedzi<sup>24</sup> Urząd poinformowany został, że 27 maja 2014 r. zakończono postępowanie sprawdzające w sprawie wycinki i usiłowania kradzieży drzew oraz wydano w tej sprawie postanowienie o odmowie wszczęcia dochodzenia wobec braku znamion czynu zabronionego. Do zakończenia niniejszej kontroli NIK postępowanie administracyjne nie zostało zakończone z uwagi na brak możliwości skutecznego doręczenia jednej ze stron zawiadomienia o zebraniu dodatkowych dokumentów w sprawie. (dowód: akta kontroli str. 168-196)

**4.4.** Wydatki Urzędu na przedsięwzięcia związane z ochroną przyrody w latach 2010-2014 (I półrocze) w rozdziale 90019 wyniosły 364.000,0 zł i przeznaczone były na budowę sieci wodociagowych oraz kanalizacji sanitarnych i deszczowych na terenie miasta.

Wpływy z tytułu opłat i kar za usunięcie drzew wyniosły 28.066,58 zł (opłata za usunięcie drzew pobrana w 2011 roku).

Urząd rokrocznie dokonywał wydatków przeznaczonych na nasadzenia kwiatów, drzew i krzewów na terenie miasta. W latach 2010-2014 (I półrocze) wydatki na ten cel wyniosły łącznie 76.237,17 zł, w tym: zakup kwiatów 71.209,26 zł, zakup drzew i krzewów 5.027,91 zł. (dowód: akta kontroli str. 197, 199)

<sup>22</sup> Decyzja nr GN.6131.8.2012 z 30 lipca 2012 r.

<sup>23</sup> Decyzja nr SKO.412/21/22/2013 Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łomży z 10 czerwca 2013 r.

<sup>24</sup> Pismo Komendy Powiatowej Policji w Grajewie z 6 czerwca 2014 r. nr GK.6131.33.2014

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości.

1. W dwóch sprawach, w których upłynęły trzy lata od dnia wykonania obowiązku nasadzenia drzew (30 września 2010 r. i 30 października 2010 r.), wymaganego decyzjami w sprawie zezwolenia na usunięcie drzew, stwierdzenie zachowania żywotności nowych nasadzeń zostało udokumentowane jedynie niepodpisaną i niedatowaną adnotacją na protokołach oględzin z 1 października 2010 r. i 31 października 2010 r., zaś decyzje o umorzeniu opłat w łącznej kwocie 554.589,59 zł wydane zostały 18 lipca 2014 r., tj. podczas niniejszej kontroli NIK (w reakcji na pytanie kontrolera). W myśl art. 84 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody fakt zachowania żywotności drzew po upływie trzech lat od posadzenia, stanowi podstawę umorzenia naliczonej opłaty za usunięcie drzew. Wydanie decyzji umarzających naliczone opłaty po 288 i 258 dniach (18 lipca 2014 r.) od upływu trzech lat od posadzenia drzew (które miało miejsce 30 września i 30 października 2010 r.), stanowi naruszenie art. 35 § 1 Kpa, w myśl którego organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Inspektor prowadzący postępowania wyjaśnił, że decyzje nie były wydawane, gdyż „wnioskodawcy byli informowani o umorzeniu naliczonych opłat za usunięcie drzew w trakcie prowadzonych oględzin dokonanych nasadzeń. Fakt niewydawania decyzji administracyjnych był rezultatem przeoczenia takiego wymogu wynikającym z dużej ilości obowiązków”.
2. W uzasadnieniach dwóch decyzji<sup>25</sup> umarzających naliczone opłaty za usunięcie drzew w wysokości 315.518,33 zł i 239.071,26 zł (wydanych 18 lipca 2014 r.) powoływano się na ustalenia z dokonanych oględzin, które nie zostały udokumentowane protokołem. Niesporządzenie protokołu z czynności oględzin prowadzonych w ramach postępowania administracyjnego stanowi naruszenie art. 67 § 1 i § 2 pkt. 3 Kpa, w myśl których organ administracji publicznej sporządza protokół z każdej czynności postępowania, mającej istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy w szczególności z oględzin dokonywanych przy udziale przedstawiciela organu administracji publicznej. Inspektor wyjaśnił, „protokoły nie były sporządzane, gdyż uznałem, że wpis o stwierdzeniu zachowania żywotności drzew, który umieściłem na protokołach oględzin dokonanych nasadzeń z 1 października 2010 r. i 31 października 2010 r. będzie wystarczający. Prowadząc postępowania w sprawie usunięcia drzew w przyszłości zobowiązuję się do dokumentowania w formie protokołów, oględzin dotyczących stwierdzenia żywotności drzew po upływie 3 lat od ich posadzenia”.

Naczelnik Wydziału Gospodarki Komunalnej odpowiadając na pytanie dlaczego wydał decyzje<sup>26</sup> umarzające naliczone opłaty za usunięcie drzew w wysokości 315.518,33 zł i 239.071,26 zł w oparciu o niepełny materiał dowodowy w zakresie faktu zachowania żywotności drzew po upływie trzech lat od dnia ich posadzenia wyjaśnił, że „decyzje umarzające naliczone opłaty za usunięcie drzew wydane były w oparciu o całość dokumentacji zebranej w tej sprawie. Prowadzone były oględziny w celu spełnienia warunku polegającego na dokonaniu nowych nasadzeń w celu odnowienia drzewostanu. Na tym samym protokole wpisana została adnotacja o zachowaniu żywotności posadzonych drzew. Informacja o spełnieniu warunków kwalifikujących do umorzenia opłaty administracyjnej za usunięcie drzew uwzględniona była przy wydawaniu decyzji umarzających naliczone opłaty. W przyszłości w podobnych sytuacjach sporządzane będą dwa odrębne protokoły z oględzin. (dowód: akta kontroli str. 60, 75, 147-149, 167, 222-225)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Urzędu w zakresie weryfikacji oraz egzekwowania obowiązków ustalonych w zezwoleniach na usunięcie zieleni w procesach inwestycyjnych.

<sup>25</sup> Decyzja nr 7635/46/10 i nr GN.7635/4/10 z 18 lipca 2014 r.

<sup>26</sup> Decyzja nr 7635/46/10 i nr GN.7635/4/10 z 18 lipca 2014 r.

Opis stanu  
faktycznego

## 5. Działalność edukacyjna i informacyjna w zakresie ochrony drzew.

5.1. 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. I tak:

- konkurs dla przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjalnych na plakat, ulotkę poświęconą tematyce segregacji śmieci i nowych zasad gospodarowania odpadami, którego celem było obudzenie w młodych mieszkańcach świadomości i zachęcenie ich do wspólnego działania na rzecz poprawy jakości środowiska. Wydatkowane środki na ten cel wyniosły 2.274,0 zł,
- VI Powiatowy Turniej Szkół Podstawowych z okazji DNIA ZIEMI pod hasłem: RECYKLING ŚWIETNA SPRAWA TO POŻYTEK I ZABAWA mający na celu m.in. promowanie idei recyklingu, wyrobienie wśród dzieci i młodzieży nawyku dbałości o środowisko naturalne. Kwota wydatkowana na ten cel wyniosła 4.000,0 zł.

(dowód: akta kontroli str. 198)

Działania edukacyjne i informacyjne w zakresie ochrony przyrody prowadzone były również w jednostkach oświatowych podległych Urzędowi. Polegały one głównie na:

- udziale uczniów w konkursach, turniejach i warsztatach o tematyce ekologicznej,
- prowadzeniu w placówkach kół przyrodniczych,
- organizowaniu wycieczek do miejsc objętych ochroną przyrody,
- realizacji projektów edukacyjnych,
- dokonywaniu nasadzeń drzew oraz umieszczaniu budek lęgowych dla ptaków.

(dowód: akta kontroli str. 200-220)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie edukacji przyrodniczej, zwracając jednocześnie uwagę na konieczność większego akcentowania spraw związanych z ochroną przyrody w podejmowanych przedsięwzięciach edukacyjnych.

## 6. Współpraca i konsultacje.

Urząd w toku pięciu prowadzonych postępowań o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew będących przedmiotem niniejszej kontroli NIK nie prowadził konsultacji z organizacjami pozarządowymi lub mieszkańcami. (dowód: akta kontroli str. 152)

## IV. Uwagi i wnioski

Uwagi i wnioski  
pokontrolne

NIK zwraca uwagę na konieczność zwiększenia nacisku na promocję ochrony przyrody w podejmowanych działaniach proekologicznych.

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 Kontroli<sup>27</sup>, wnosi o:

1. Przestrzeganie przepisów Kpa dotyczących dokumentowania postępowań administracyjnych w sprawie wydawania zezwoleń na usuwanie zieleni, a w tym:
  - rzetelne dokumentowanie oględzin w zakresie występowania gatunków chronionych, stosownie do wymogu art. 83 ust. 2 c ustawy o ochronie przyrody,
  - rzetelne dokumentowanie faktu zachowania żywotności drzew po upływie trzech lat od dnia dokonania nasadzeń, stanowiącego podstawę do umorzenia naliczonych opłat za usunięcie drzew.
2. Wyeliminowanie opóźnień w wydawaniu decyzji administracyjnych dotyczących zezwoleń na usunięcie drzew lub umorzenia naliczonych opłat za usunięcie drzew.

<sup>27</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82. ze zm.

## 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.

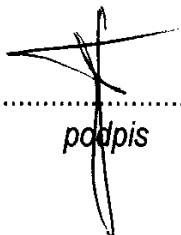
Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

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 11 sierpnia 2014 r.

Kontroler NIK  
starszy inspektor kontroli państwowej  
Paweł Tołwiński

  
.....  
podpis

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

  
.....  
podpis

