



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-009-04/2014
P/14/087

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz
T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60
lby@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 Bydgoszczy

Kontroler

Wiesław Janowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91156 z dnia 6 czerwca 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana

Urząd Miejski w Brodnicy, ul. Kamionka 23, 87-300 Brodnica (dalej: „Urząd”).

Kierownik jednostki kontrolowanej

Jarosław Radacz, Burmistrz Brodnicy od 3 grudnia 2010 r.¹ (dalej: „Burmistrz”).

(dowód: akta kontroli str. 3-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości² działania podejmowane przez Urząd w latach 2010-2014 dla ochrony drzew w procesach inwestycyjnych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W Urzędzie prawidłowo przeprowadzono skontrolowane postępowania w sprawie zezwoleń na usunięcie drzew. Wydane w tych sprawach decyzje zapewniały również odpowiednią rekompensatę przyrodniczą (111%)³. Każdorazowo, przed wydaniem zezwolenia dokonano oględzin, udokumentowanych protokołami. Obowiązki określone w zbadanych zezwoleniach, następnie poprawnie weryfikowano i egzekwowano.

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

Ustalone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły w szczególności niesporządzania protokołów oględzin w trakcie prowadzonych postępowań o wydanie decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, czym naruszono art. 67 § 1 i § 2 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴ (dalej: „Kpa”).

¹ Poprzednio, tj. w okresie od 30 listopada 2006 r. do 2 grudnia 2010 r., Burmistrzem Brodnicy był Wacław Bronisław Derlicki.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ W skontrolowanych dziewięciu zezwoleniach na usunięcie drzew zobowiązano podmioty wnoszące o ich wydanie do dokonania nowych nasadzeń 394 drzew, w zamian za usunięcie 355.

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wykorzystywanie instrumentów prawnych dla ochrony drzew

1.1. Planowanie przestrzenne

Opis stanu faktycznego

1. Trzy spośród dziewięciu obszarów, na których znajdowały kontrolowane inwestycje⁵ było objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (dalej: „mpzp”)⁶. Dla pozostałych sześciu, sposób zagospodarowania terenu określały decyzje: o warunkach zabudowy (w pięciu przypadkach), o lokalizacji inwestycji celu publicznego (w jednym przypadku).

Pan Andrzej Czyżewski, kierownik Biura Urbanistyki w Wydziale Zarządzania Przestrzenią, Środowiskiem i Infrastrukturą Miejską Urzędu (dalej: „Biuro Urbanistyki”), odpowiedzialny m.in. za prowadzenie spraw związanych z zagospodarowaniem przestrzennym Miasta, wyjaśniając kwestię braku mpzp dla niektórych obszarów Miasta, stwierdził m.in., iż *planami miejscowymi nie są pokryte jedynie tereny zabudowane – osiedla mieszkaniowe, dla których, np. z powodu rozbudowy budynku czy uzupełnienia zabudowy, nie jest zasadne opracowanie planu.*

(dowód: akta kontroli str. 9-263, 466, 1072)

2. W ustalonych dla kontrolowanych obszarów mpzp⁷ określono zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego. Świadczą o tym ich zapisy, dotyczące m.in.: utrzymania istniejących form zieleni naturalnej w formie powierzchni biologicznie czynnej, zakazu lokalizacji przedsięwzięć powodujących uciążliwości dla środowiska, obowiązkowego – co do zasady – wkomponowywania istniejących pojedynczych drzew i zespołów zieleni w projektowane zagospodarowanie. Postanowienia te były spójne z *Programem Ochrony Środowiska dla miasta Brodnica na lata 2008-2011, z perspektywą na lata 2012-2015*⁸ (dalej: „Program”).

W objętych kontrolą mpzp określono maksymalną i minimalną intensywność zabudowy⁹ oraz minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej¹⁰.

Przygotowując projekty wymienionych mpzp nie dokonywano inwentaryzacji terenów zielonych i zadrzewień.

Od wykonawców, którym zlecano sporządzenie projektu mpzp wymagano złożenia oświadczenia o posiadaniu niezbędnej wiedzy i doświadczenia oraz uprawnień do wykonania takiego zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 27-48, 88-99, 184-194, 219-227)

⁵ O powierzchni zabudowy budynków powyżej 500 m², dla których w latach 2010-2014 Burmistrz Brodnicy wydał decyzje zezwalające na usunięcie drzew oraz inwestycje prowadzone na działkach będących własnością Miasta, dla których decyzje zezwalające na usunięcie drzew wydał w latach 2010-2014 Starosta Brodnicki.

⁶ mpzp z: 19 grudnia 2008 r., 21 września 2011 r., 28 września 2000 r., 12 sierpnia 2008 r. i 24 lutego 2010 r.

⁷ Z wyjątkiem mpzp z 28 września 2000 r., który uchwalono przed 11 lipca 2003 r., tj. przed wejściem w życie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm.). Dalej: „ustawa o planowaniu przestrzennym”.

⁸ Będący aktualizacją „Programu Ochrony Środowiska dla miasta Brodnica” uchwalonego przez Radę Miejską w Brodnicy uchwałą nr XXXI/286/2005 z dnia 16 czerwca 2005 r. w sprawie uchwalenia „Programu ochrony środowiska dla miasta Brodnica oraz Planu gospodarki odpadami dla miasta Brodnica”.

⁹ 40% dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej (MW); 50% dla zabudowy produkcyjnej, składów i magazynów z dopuszczeniem usług (P,U); 50% dla usług (U) i max. 200 m² powierzchni zabudowy dla terenów rekreacji oraz zieleni naturalnej (UT,ZN) położonych w obszarze bezpośredniego zagrożenia powodzią.

¹⁰ 40% dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej (MW); 20% dla zabudowy produkcyjnej, składów i magazynów z dopuszczeniem usług (P,U); 40% dla usług (U) i nakaz utrzymania zieleni naturalnej łąkowej na całym terenie działki położonym poza linią zabudowy (o max. pow. 200 m²) dla terenów rekreacji oraz zieleni naturalnej (UT,ZN) położonych w obszarze bezpośredniego zagrożenia powodzią.

3. W decyzjach o warunkach zabudowy¹¹ wydanych dla pozostałych, kontrolowanych obszarów użyto ogólnych zapisów dotyczących ochrony środowiska, nie odnosząc się wprost do zadrzewień. Wynikało z nich, że w trakcie prac budowlanych inwestor jest zobowiązany uwzględnić ochronę środowiska na obszarze prowadzonych prac, a w szczególności ochronę m.in. zieleni. Jeśli ochrona elementów przyrodniczych nie będzie możliwa, należy podjąć działania mające na celu naprawienie wyrządzonych szkód, w szczególności poprzez rekompensatę przyrodniczą. W analizowanych decyzjach zaznaczono również, że miasto Brodnica położone jest w Obszarze Chronionego Krajobrazu Doliny Drwęcy¹², gdzie obowiązują ustalenia propagowania nasadzeń gatunków rodzimych drzew i krzewów liściastych. Wymienione orzeczenia zabraniały także likwidowania i niszczenia zadrzewień śródpolnych, przydrożnych i nadwodnych.

Urząd nie posiadał protokołów potwierdzających przeprowadzenie oględzin terenu w trakcie postępowania o wydawanie decyzji o warunkach zabudowy.

Nie odnotowano przypadków negocjacji z inwestorem w celu zachowania drzew na terenie inwestycji.

Projekty decyzji o warunkach zabudowy wykonane zostały w ramach umów o dzieło przez osoby będące członkami izby architektów lub izby urbanistów. Postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy prowadziły w Urzędzie dwie osoby. Pracownicy ci, nie uczestniczyli w szkoleniach dotyczących ochrony przyrody i zabezpieczenia drzew na placu budowy lub projektowania i kształtowania zieleni.¹³

(dowód: akta kontroli str. 264-376, 377-386, 387-390, 394-406, 407-411, 412-419, 420-424, 425-434, 435-439, 440-449, 450-451, 452-459, 460-464, 487-514)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Nieprawidłowo udokumentowano oględziny przeprowadzone przed wydaniem pięciu objętych kontrolą decyzji o warunkach zabudowy oraz jednej decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Z oględzin terenu przeprowadzonych w ramach powyższych postępowań (przygotowań decyzji) nie sporządzono protokołów oględzin, co stanowiło naruszenie art. 67 § 1 i § 2 pkt. 3 Kpa.

Pan Andrzej Czyżewski, kierownik Biura Urbanistyki wyjaśnił m. in., iż przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, jak również podczas prac nad mpzp, odpowiedzialni za powyższe sprawy pracownicy Urzędu przeprowadzali oględziny terenu objętego wnioskiem o wydanie ww. decyzji lub terenu objętego mpzp, czego dowodem jest, jego zdaniem, dokumentacja fotograficzna jednej sprawy, załączona do wyjaśnień. Z oględzin tych jednak, jak stwierdził kierownik Biura Urbanistyki, „nie zostały sporządzone notatki”.

(dowód: akta kontroli str. 387-390, 407-411, 420-424, 435-439, 450-451, 460-464, 469-479, 491-496, 545-547, 603)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Przygotowując projekty analizowanych mpzp nie dokonywano inwentaryzacji terenów zielonych i zadrzewień. Zdaniem NIK prawidłowe i rzetelne planowanie

¹¹ W każdym przypadku, gdy jest mowa o decyzji o warunkach zabudowy należy przez to rozumieć także decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

¹² Na podstawie uchwały nr VI/106/11 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 21 marca 2011 r. w sprawie obszarów chronionego krajobrazu (Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. Nr 99, poz. 793).

¹³ Uczestniczyli oni natomiast w szkoleniach i warsztatach m.in. z zakresu: realizacji ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu przestrzennym, wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu, dobrych praktyk w tworzeniu planów miejscowych, infrastruktury informacji przestrzennej, racjonalnego gospodarowania na obszarach „Natura 2000”.

przestrzenne nie powinno odbywać się bez dokonania szczegółowej inwentaryzacji aktualnego zagospodarowania terenu, dla którego plan ma być sporządzony. Obecnie większość danych przestrzennych jest dostępna w systemach informatycznych. Dlatego też – zdaniem Izby – dobrą praktyką byłoby dokonywanie tego rodzaju inwentaryzacji przy projektowaniu mpzp.

(dowód: akta kontroli str. 27-263)

1.2. Wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew

1. W okresie objętym kontrolą postępowania w sprawach o wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew prowadziły dwie pracownice Biura Ochrony Środowiska Wydziału Zarządzania Przestrzenią, Środowiskiem i Infrastrukturą Miejską Urzędu (dalej: „Biuro Ochrony Środowiska”), które uczestniczyły m.in. w szkoleniach *Drzewa w otwartym krajobrazie – instrukcja obsługi oraz Ochrona zieleni w procesie inwestycyjnym z uwzględnieniem wiedzy dendrologicznej*.

(dowód: akta kontroli str. 613-628)

2. W Urzędzie nie określono odrębnych zasad postępowania przy wydawaniu zezwoleń na usunięcie drzew, ani standardów kształtowania zieleni wysokiej. W okresie od 25 września 2009 r. do dnia zakończenia kontroli obowiązywał w Urzędzie Zintegrowany System Zarządzania według normy PN-EN ISO 9001:2009 (zarządzanie jakością) i normy PN-EN ISO 14001:2005 (zarządzanie środowiskowe).

(dowód: akta kontroli str. 629-683)

3. W 2012 r. Burmistrz wydał zezwolenia na usunięcie łącznie 571 drzew na terenie Miasta, natomiast rekompensata przyrodnicza została ustalona m.in. w postaci nasadzenia 362 nowych drzew (63%).

W latach 2010-2014 (I półrocze), w związku z planowanymi inwestycjami na terenie Miasta, Burmistrz wydał dziewięć decyzji w sprawie zezwolenia na usunięcie 355 drzew. Siedem spośród dziewięciu złożonych w tej sprawie wniosków sporządzono zgodnie z wymogami określonymi w art. 83 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹⁴, (dalej: „ustawa o ochronie przyrody”). W dwóch wnioskach nie podano terminu zamierzonego usunięcia drzew. Dodatkowo, w jednym z nich nie wskazano także gatunków drzew przeznaczonych do usunięcia.

(dowód: akta kontroli str. 706-866, 1083-1084)

4. W toku wszystkich kontrolowanych spraw o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew dokonano oględzin, udokumentowanych protokołami, w których zawarto szczegółowe ustalenia dotyczące m.in. ilości, gatunków i stanu drzew przeznaczonych do usunięcia, występowania gatunków chronionych oraz przeznaczenia terenu. W protokołach oględzin zamieszczano również wzmiankę o tym, jaką decyzję należy podjąć wobec dokonanych w trakcie oględzin ustaleń. W trzech przypadkach do protokołów oględzin załączono dokumentację fotograficzną. Nie stwierdzono wystąpienia okoliczności, które wymagałyby powołania biegłego w celu ustalenia stanu drzew lub gatunków chronionych, jak również przeprowadzenia rozprawy administracyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 718-721, 737-741, 754-761, 782-783, 794-795, 808-809, 826-827, 835-840, 855-856)

¹⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 627 ze zm.

5. W analizowanych postępowaniach o wydanie zezwoleń na wycinkę drzew nie odraczano terminu rozstrzygnięcia sprawy ze względu na brak możliwości dokonania oceny stanu drzew. W dwóch przypadkach oględziny przeprowadzono zimą¹⁵, w trzech – późną jesienią¹⁶, a w jednym – wczesną wiosną.¹⁷ Kierownik Biura Ochrony Środowiska Pani Joanna Kilian wyjaśniła, iż zasada szybkości i prostoty postępowania nakazuje organom administracji publicznej działać wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Tym samym niezbędna staje się ocena stanu drzew także w stanie bezlistnym, gdyż *trudno byłoby np. czekać z oceną stanu dębu od listopada do maja*. Stan ulistnienia jest, według pani kierownik, jedynie najprostszym i pierwszym w kolejności (wstępnym) kryterium oceny stanu fizjologicznego drzew. Inne kryteria, jak: stopień wykształcenia pąków, wielkość przyrostów ostatniego sezonu wegetacyjnego, wielkość opadłych liści, obecność wtórnych pędów korony regeneracyjnej i siła ich wzrostu w ostatnim sezonie mówią więcej o stanie fizjologicznym drzewa niż kryterium ulistnienia.

(dowód: akta kontroli str. 691, 718-721, 754-761, 808-809, 826-827, 835-840, 855-856, 1073-1076)

6. We wszystkich badanych decyzjach opłaty za usunięcie drzew, w łącznej kwocie 2 815 537,90 zł naliczono prawidłowo (z wyjątkiem jednej omyłki)¹⁸, zgodnie z zasadami określonymi w art. 85 ustawy o ochronie przyrody, z uwzględnieniem stawki za jeden centymetr obwodu pnia¹⁹ oraz współczynników różnicujących w zależności od pnia drzewa na wysokości 130 cm²⁰. Burmistrz odstąpił od pobrania wymienionych opłat:

- na podstawie art. 86 ust 1 pkt 7 ustawy o ochronie przyrody: w sześciu przypadkach w całości (razem 818 043,79 zł) i w dwóch przypadkach w części (razem 18 381,34 zł);
- na podst. art. 86 ust. 1 pkt. 4 i 9 ustawy o ochronie przyrody, w jednym przypadku w części (446 142,05 zł).

Łączna kwota powyższych niepobranych opłat wynosiła 1 282 567,18 zł (45,6% opłat naliczonych). W dwóch przypadkach Burmistrz umorzył należności z tytułu wymienionych opłat w kwocie 12 904,01 zł (0,4% opłat naliczonych), na podstawie art. 84 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody. W przypadku jednej decyzji, wydanej 25 lutego 2014 r., termin uiszczenia naliczonej opłaty, w kwocie 1 520 066,71 zł²¹ (54,0% opłat naliczonych) odroczone na okres trzech lat od jej wydania, w zamian za dokonanie nowych nasadzeń.

(dowód: akta kontroli str. 706-707, 715-717, 724-725, 734-736, 748-753, 778-781, 790-793, 802-807, 821-823, 831-834, 846-854)

7. Osiem z dziewięciu analizowanych decyzji o udzielenie zezwolenia na usunięcie drzew, wydanych w okresie od 26 marca 2009 r. do 21 stycznia 2014 r., nie

¹⁵ 18 stycznia 2011 r. i 25 lutego 2014 r.

¹⁶ 21 listopada i 2 grudnia 2012 r.

¹⁷ 19 marca 2009 r. Wnioski w sprawie zezwolenia na usunięcie drzew w powyższych przypadkach złożono odpowiednio: 3 stycznia 2011 r., 13 stycznia 2014 r., 7 listopada 2012 r., 21 listopada 2013 r. (dwa wnioski) i 5 lutego 2009 r.

¹⁸ W decyzji Burmistrza Brodnicy nr PSI-ŚR.6131.8.2014 z dnia 25 lutego 2014 r., wydanej dla Zespołu Opieki Zdrowotnej w Brodnicy, zawyżono o 19 961,00 zł wielkość opłat odroczonych w zamian za dokonanie nowych nasadzeń (patrz przyp. 21).

¹⁹ Obwieszczenia Ministra Środowiska w sprawie stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów oraz kar za zniszczenie zieleni na rok 2010 z dnia 23 października 2009 r. (M.P. Nr 69, poz. 894), na rok 2011 – z dnia 15 października 2010 r. (M.P. Nr 76, poz. 954), na 2012 r. – z dnia 13 października 2011 r. (M.P. Nr 95, poz. 963), na 2013 r. – z dnia 25 września 2012 r. (M.P. z 2012 r. poz. 747), na 2014 r. – z dnia 24 października 2013 r. (M.P. z 2013 r. poz. 835).

²⁰ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 października 2004 r. w sprawie stawek opłat dla poszczególnych rodzajów i gatunków drzew (Dz. U. Nr 228, poz. 2306 ze zm.).

²¹ W decyzji (nr PSI-ŚR.6131.8.2014 z 25 lutego 2014 r.) błędnie podano wysokość opłaty (1 552 841,95 zł), której termin uiszczenia odroczone na okres trzech lat od wydania tej decyzji, w zamian za dokonanie nowych nasadzeń. Opłata ta powinna wynosić 1 532 880,94 zł (o 19 961,00 zł mniej niż podana w decyzji), w tym opłata za usunięcie drzew 1 520 066,71 zł i opłata za usunięcie krzewów 12 814,23 zł.

zawierało informacji oraz pouczeń o ciężących na stronie postępowania obowiązkach związanych z ochroną drzew oraz konsekwencjach ich nieprzestrzegania, wynikających z ustawy o ochronie przyrody.

(dowód: akta kontroli str. 715-717, 734-736, 748-753, 778-781, 790-793, 802-807, 821-823, 831-834, 846-854)

8. Od 1 marca 2011 r. komórki organizacyjne Urzędu zajmujące się ochroną środowiska (Biuro Ochrony Środowiska) oraz planowaniem przestrzennym (Biuro Urbanistyki) wchodzi w skład Wydziału Zarządzania Przestrzenią, Środowiskiem i Infrastrukturą Miejską. Kierownik Biura Urbanistyki wyjaśnił, że współpraca między biurami realizowana jest na bieżąco, np. Biuro Urbanistyki wydaje informacje o przeznaczeniu terenów w planie miejscowym lub o braku takiego planu, m.in. dla działek, na których planowane jest usuwanie drzew, na które zezwolenia wydaje Biuro Ochrony Środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 467, 522-611)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nierzetelnie zweryfikowano dwa wnioski o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew²², tzn. pracownicy Urzędu uznali je za kompletne, pomimo iż nie podano w nich terminu zamierzonego usunięcia drzew, a w jednym z nich – dodatkowo – gatunku drzew przeznaczonych do usunięcia, wymaganych art. 83 ust. 4 pkt. 3 i 6 ustawy o ochronie przyrody.

Pani Joanna Kilian, kierownik Biura Ochrony Środowiska, odpowiedzialna za prowadzenie postępowań w sprawach o wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew, wyjaśniła iż ze względu na to, że przebywała na zwolnieniu chorobowym, oba wymienione postępowania prowadziły w tym czasie dwie inne pracownice, z których jedna nie żyje, a druga od ponad trzech lat nie pracuje w Urzędzie.

(dowód: akta kontroli str. 722-723, 742-743, 1073, 1076)

2. W decyzji nr PSI-ŚR.6131.8.2014 z 25 lutego 2014 r., zezwalającej na usunięcie 52 szt. drzew oraz krzewów z powierzchni 51,30 m², wskutek pomyłki rachunkowej błędnie podano wysokość opłaty (1 552 841,95 zł), której termin uiszczenia odroczone na okres trzech lat od wydania tej decyzji, w zamian za dokonanie nowych nasadzeń. Wysokość tej opłaty powinna wynosić 1 532 880,94 zł, tj. o 19 961,00 zł mniej niż podana w decyzji²³.

Kierownik Biura Ochrony Środowiska wyjaśniła, iż przyczyną powstania omyłki w powyższej decyzji był błąd rachunkowy, a omyłka ta zostanie niezwłocznie sprostowana postanowieniem, zgodnie z art. 113 § 1 Kpa.

Do dnia 5 sierpnia 2014 r. omyłka nie została sprostowana.

(dowód: akta kontroli str. 846-854, 1077-1080)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Osiem z dziewięciu skontrolowanych decyzji o udzielenie zezwolenia na usunięcie drzew, nie zawierało informacji oraz pouczeń o ciężących na stronie postępowania obowiązkach związanych z ochroną drzew oraz konsekwencjach ich nieprzestrzegania, wynikających z ustawy o ochronie przyrody.

Kierownik Biura Ochrony Środowiska wyjaśniła m.in., że tereny, na których realizowane były inwestycje, pozbawione były drzew, do których zastosowanie mogłyby mieć przepisy art. 82 ust.1 i ust. 1a ustawy o ochronie przyrody.

²² Były to wnioski: z dnia 5 lutego 2009 r. (nr sprawy: ŚR.7635-15/09) i z dnia 27 kwietnia 2009 r. (nr sprawy: ŚR.7635-36/09).

²³ W tym opłata za usunięcie drzew 1 520 066,71 zł i opłata za usunięcie krzewów 12 814,23 zł.

Zdaniem NIK dobrą praktyką byłoby zamieszczenie w decyzjach o udzielenie zezwolenia na usunięcie drzew pouczeń o ciążyących na inwestorze obowiązkach związanych z ochroną drzew podczas prowadzenia prac budowlanych oraz o konsekwencjach ich nieprzestrzegania.

(dowód: akta kontroli str. 715-717, 734-736, 748-753, 778-781, 790-793, 802-807, 821-823, 831-834, 846-854, 1074, 1076)

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

1. We wszystkich dziewięciu skontrolowanych zezwoleniach na usunięcie drzew, zobowiązano podmioty wnioskujące o ich wydanie do dokonania nowych nasadzeń, w łącznej liczbie 394, tj. więcej niż usuwanych o 39 drzew (111%).

(dowód: akta kontroli str. 692, 715, 734, 748-749, 778, 790, 802-804, 821, 831, 846-848)

W dwóch decyzjach z 2009 r. liczba drzew do posadzenia była niższa od liczby drzew do usunięcia²⁴.

Kierownik Biura Ochrony Środowiska wyjaśniła, iż nie jest w stanie ustalić przyczyn, gdyż w okresie, gdy były one wydawane, przebywała na zwolnieniu chorobowym, a postępowania w sprawie wydawania zezwoleń na usuwanie drzew prowadziły pod jej nieobecność dwie pracownice, z których jedna nie żyje, a druga od ponad trzech lat nie pracuje w Urzędzie.

(dowód: akta kontroli str. 715, 734, 1074, 1076)

2. Nowe drzewa zostały posadzone: na terenie inwestycji – w przypadku jednej decyzji; na terenie inwestycji i na innym terenie należącym do inwestora – w przypadku jednej decyzji; na terenie inwestycji, na nieruchomości należącej do Miasta i na terenie przedszkola niepublicznego – w przypadku jednej decyzji; tylko na terenie należącym do Miasta – w przypadku trzech decyzji. Nie dokonano jeszcze nasadzeń wynikających z trzech decyzji zezwalających na usunięcie drzew, gdyż do zakończenia kontroli NIK nie upłynęły określone w nich terminy ich wykonania. Decyzjami Burmistrza przedłużono (odpowiednio o cztery miesiące i o dwa lata) terminy wykonania nasadzeń wynikających z dwóch zezwoleń na wyinkę. Powodem było niezakończenie budowy.

We wszystkich dziewięciu badanych decyzjach określono obowiązek poinformowania Urzędu o dokonanych nasadzeniach. Cztery podmioty, które dokonały nasadzeń nowych drzew z tytułu sześciu decyzji, zgłosiły wykonanie tego obowiązku do Urzędu²⁵.

Pracownicy Urzędu przeprowadzili we wszystkich sześciu przypadkach oględziny wykonania powyższego obowiązku. Oględziny przeprowadzono wiosną, od kwietnia do maja i jesienią, w pierwszej połowie listopada. W ich wyniku stwierdzono, że wszystkie drzewa zachowały żywotność, nie odnotowano przypadków wystąpienia drzew obumarłych, zniszczonych, uszkodzonych, ani usuniętych bez zezwolenia.

Oględziny przeprowadzone w trakcie kontroli NIK potwierdziły wykonanie nasadzeń drzew w przypadku sześciu zakończonych inwestycji. W dwóch przypadkach stwierdzono wykonywanie robót budowlanych²⁶, a w jednym – ślady po

²⁴ Dotyczyło to spółki „S.” sp. j., którą zobowiązano: (1) decyzją nr ŚR.7635-15/09 z 26 marca 2009 r. do posadzenia nie mniej niż 10 drzew w miejsce 20 drzew, na usunięcie których zezwolono w tej decyzji; (2) decyzją nr ŚR.7635-36/09 z 8 maja 2009 r. do posadzenia nie mniej niż 15 drzew w miejsce 36 drzew, na usunięcie których zezwolono w tej decyzji.

²⁵ W przypadku trzech decyzji, wydanych trzem podmiotom, termin wykonania nasadzeń nie upłynął do zakończenia kontroli NIK.

²⁶ Były to inwestycje objęte zezwoleniami na usunięcie drzew nr PSI-ŚR.6131.70.2012 i nr PSI-ŚR.6131.155.2012, w przypadku których, decyzjami Burmistrza z 18 października 2013 r. i 23 czerwca 2014 r., zmieniono terminy dokonania

usuniętych drzewach²⁷. Na działce jednej z inwestycji stwierdzono uschnięcie pięciu z trzynastu posadzonych tam drzew²⁸. Pozostałe drzewa wykazywały tendencje do podsychania. Wszystkie te drzewa były zacieniane przez szpaler drzew rosnących od strony wschodniej na działce sąsiedniej.

Kierownik Biura Ochrony Środowiska wyjaśniła, iż obecnie²⁹ nastąpił rozrost drzew w sąsiedztwie (2-3-letnie odrosty), *przechodzących na stronę, na której dokonano nowych nasadzeń*.

(dowód: akta kontroli str. 692-696, 708-714, 726-733, 745-747, 776-777, 788-789, 800-801, 818-820, 867-919)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Skuteczność wykorzystanych instrumentów prawnych

Opis stanu faktycznego

2.1. Planowanie przestrzenne

Miasto posiadało *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Brodnicy* uchwalone 1 grudnia 2009 r.³⁰, zmienione 23 sierpnia 2012 r.³¹ (dalej: „Studium”). Na użytek sporządzanej zmiany Studium wykonane zostało *Opracowanie ekofizjograficzne podstawowe*. W Studium podano m.in., iż część terenów Miasta została objęta ochroną zgodnie z wymogami ustawy o ochronie przyrody, a rygorom ochronnym poddane są parki, zadrzewienia itp. Ponadto w Studium stwierdzono, iż do ustaleń dotyczących czynnej ochrony ekosystemów należy m.in. propagowanie nasadzeń gatunków rodzimych drzew i krzewów liściastych.

W okresie objętym kontrolą obowiązywał również *Program Ochrony Środowiska dla miasta Brodnica na lata 2008-2011, z perspektywą na lata 2012-2015*. W harmonogramie realizacyjnym Programu, wśród zadań dotyczących ochrony przyrody zamieszczono m.in. zadania dotyczące ochrony drzew.

W badanym okresie nie dokonywano zmian kontrolowanych mpzp w zakresie przeznaczenia terenu.

(dowód: akta kontroli str. 920-996)

2.2. Wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew

Urząd każdorazowo, poprzez oględziny w terenie, weryfikował przyczyny podane w kontrolowanych wnioskach o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew. We wszystkich dziewięciu badanych przypadkach przyczyną skierowania wniosku była kolizja z planowaną inwestycją. W jednej sprawie odniesiono się również do złego stanu zdrowotnego drzew. W jednym przypadku nie zezwolono na usunięcie jednego spośród 58 wymienionych we wniosku drzew z gatunku sosna czarna (o obwodzie 132 cm), jako niekolidującego z realizacją planowanego przedsięwzięcia i pozostającego w dobrym stanie zdrowotnym.

Uzasadnione były przyczyny niepobrań przez Burmistrza opłat za usunięcie drzew na podstawie art. 86 ust. 1 pkt. 7 ustawy o ochronie przyrody (w sześciu

nowych nasadzeń drzew, z powodu niezakończenia budowy. Zmienione terminy to odpowiednio: 31 października 2015 r. i 30 października 2014 r.

²⁷ Decyzja nr PSI-ŚR.6131.8.2014 z 25 lutego 2014 r., termin nasadzeń – 30 czerwca 2017 r.

²⁸ Była to działka, dla której wydano zezwolenie na usunięcie drzew decyzją Burmistrza nr ŚR-6131.3.2011 z 25 stycznia 2011 r.

²⁹ Oględziny zostały przeprowadzone przez kontrolera NIK 17 lipca 2014 r.

³⁰ Uchwała nr XXVIII/307/2009 Rady Miejskiej w Brodnicy.

³¹ Uchwała nr XXII/202/2012 Rady Miejskiej w Brodnicy.

przypadkach w całości i w dwóch w części). Na wszystkich obszarach, gdzie rosły zwolnione z opłat drzewa, w momencie ich posadzenia lub wyrośnięcia, obowiązywał plan zagospodarowania przestrzennego określający przeznaczenie tych obszarów na cele budowlane. Natomiast w jednym przypadku nie pobrano opłaty za usunięcie drzew o bardzo złym stanie zdrowotnym, które stanowiły potencjalne zagrożenie dla ludzi i mienia, co potwierdziły oględziny przeprowadzone przez pracowników Urzędu. Uzasadniało to zastosowanie zwolnienia z art. 86 ust. 1 pkt. 4 i 9 ustawy o ochronie przyrody.

(dowód: akta kontroli str. 690-696, 706-866)

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

1. We wszystkich dziewięciu badanych decyzjach zezwalających na usunięcie drzew ustalono rekompensatę przyrodniczą, w formie nasadzeń nowych drzew w łącznej liczbie większej od sumy usuwanych drzew. W przypadku pięciu decyzji nasadzeń dokonano na terenach innych niż tereny realizowanych inwestycji, w tym na terenach należących do Miasta. Pracownicy Urzędu przeprowadzili oględziny wszystkich (sześciu)³² dokonanych nasadzeń drzew, z których sporządzono protokoły oględzin.

(dowód: akta kontroli str. 690-696, 706-866)

2. Miasto nie odnotowało przychodów z tytułu naliczonych opłat za usunięcie drzew. W stosunku ośmiu badanych spraw Burmistrz podjął decyzje o ich niepobieraniu, bądź umorzeniu. W dziewiątym przypadku termin uiszczenia naliczonych opłat do dnia zakończenia kontroli NIK jeszcze nie upłynął.

Jak wyjaśniła Pani Edyta Ratkowska – Skarbnik Miasta, w latach 2010-2014 Miasto nie uzyskało wpływów z opłat za usuwanie drzew i krzewów, gdyż osoby zobowiązane do ich uiszczenia podejmowały działania zmierzające do wykonania nowych nasadzeń drzew, skutkujące umorzeniem naliczonych opłat.

Miasto uzyskało natomiast wpływy z opłat i kar środowiskowych, przekazane przez Samorząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego, z których w latach 2010-2013 wydatkowało łącznie 151 517,98 zł na urządzenie i utrzymanie terenów zieleni oraz na edukację ekologiczną.

(dowód: akta kontroli str. 667-705, 797-1022)

3. W okresie objętym kontrolą Urząd nie odnotował przypadków zniszczenia drzew lub usunięcia ich bez zezwolenia, ani wpływu skarg na ten temat.

(dowód: akta kontroli str. 690-696, 706-866)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w badanym obszarze.

³² W przypadku trzech decyzji terminy dokonania nasadzeń do dnia zakończenia kontroli NIK, tj. do 5 sierpnia 2014 r. jeszcze nie minęły.

3. Działalność edukacyjna i informacyjna w zakresie ochrony drzew w procesach inwestycyjnych

Opis stanu faktycznego

3.1. Działalność edukacyjna i informacyjna

W okresie objętym kontrolą, w ramach działalności edukacyjnej, informacyjnej i promocyjnej w dziedzinie ochrony przyrody, Miasto m.in.:

- zakupiło pomoce do przygotowywania konkursów oraz nagrody dla dzieci w konkursach ekologicznych: *Czym skorupka za młodu nasiąknie...*, *Segreguj razem z nami*, *Jarmark Ekologiczny*, *Listy do Ziemi*;
- zakupiło woreczki oraz zamówiło wykonanie plakatów do akcji *Sprzątaj po swoim psie*;
- zakupiło pojemniki do zbierania przeterminowanych leków;
- przeprowadziło konserwację i wykonanie tablic edukacyjnych w Lasku Miejskim i Alei Leśnej;
- opracowało koncepcję gospodarowania odpadami;
- zakupiło worki wykorzystywane podczas akcji *Sprzątanie świata*;
- zakupiło koszulki z logo wykorzystane w kampanii *Dzień bez samochodu*;
- zakupiło 700 szt. toreb bawełnianych;
- zorganizowało ekofestyn *Zielone Miasteczko* podczas Międzynarodowego Jarmarku Ekologicznego;
- zorganizowało *Dzień czystego powietrza*;
- zakupiło pojemniki do selektywnej zbiórki odpadów
- opracowało programy i analizy związane z ochroną środowiska;
- zakupiło pomoce do przygotowywania konkursów i akcji edukacyjno-promocyjnych w zakresie ochrony środowiska oraz zakupiło nagrody w konkursach ekologicznych;
- zakupiło programy multimedialne z zakresu ochrony środowiska.

Wszystkie szkoły, dla których organem założycielskim było Miasto, prowadziły w kontrolowanym okresie działalność edukacyjną i informacyjną w zakresie ochrony przyrody, w tym drzew, przez realizację podstawy programowej nauczania oraz różnorodnych form działalności pozalekcyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 697-699, 1033-1062, 1081-1082, 1085-1089)

3.2. Współpraca i konsultacje

Poprzez ogłoszenia w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie Burmistrz informował o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu mpzp wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, a także o terminie i miejscu dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie mpzp rozwiązaniami. Z dyskusji publicznych sporządzano protokoły. Burmistrz określił sposób, formę, miejsce i termin składania pisemnych uwag do projektu mpzp. Występował również o opinię oraz uzgadniał projekt mpzp z organami określonymi w art. 17 ustawy o planowaniu przestrzennym.

Nie prowadzono konsultacji w sprawie usunięcia drzew z organizacjami pozarządowymi zajmującymi się ochroną drzew lub mieszkańcami.

(dowód: akta kontroli str. 684-686, 1063-1071)

Ustalone nieprawidłowości

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

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 Kontroli³³, wnosi o sporządzanie protokołów oględzin wykonywanych w ramach postępowań o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

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 w Bydgoszczy.

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.

Bydgoszcz, dnia sierpnia 2014 r.

Kontroler
Wiesław Janowski
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
podpis

.....
podpis

³³ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.