NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Krakowie

LKR – 4101-011-01/2014
P/14/087

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Krakowie
ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków
T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44
lkr@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 Krakowie

Kontrolerzy

1) Agata Brzeska-Lebiecka, doradca prawny, legitymacja służbowa nr 2565
2) Monika Gruszeczka-Jasińska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88102 z 9 maja 2014 r.
3) Bernard Różański, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88099 z 9 maja 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-4)

Jednostka kontrolowana

Urząd Miasta Krakowa, 31-004 Kraków, Plac Wszystkich Świętych 3-4, zwany dalej „UMK" lub „Urzędem".

Kierownik jednostki kontrolowanej

Jacek Majchrowski – Prezydent Miasta Krakowa

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie[1] działalność Urzędu w zbadanym zakresie. Prezydent Miasta Krakowa w wystarczającym stopniu wykorzystywał dostępne instrumenty prawne w celu ochrony drzew w procesach inwestycyjnych. Podejmowane działania były skuteczne, gdyż zapewniały odpowiednią kompensację przyrodniczą oraz uwzględniały zasadę zrównoważonego rozwoju.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W kontrolowanym okresie, tj. w latach 2010-2014, w Urzędzie prawidłowo, zgodnie z obowiązującymi przepisami[2], stosowano procedurę wydawania zezwoleń na usunięcie drzew. Rzetelnie przeprowadzano i dokumentowano postępowania administracyjne. W celu zapewnienia właściwej kompensacji przyrodniczej, na strony nakładano obowiązek przesadzenia drzew lub posadzenia nowych, a także naliczano opłaty. Nałożone na inwestorów obowiązki były w każdym przypadku weryfikowane, sprawdzane i egzekwowane.
W zbadanych miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego uwzględniono zasady ochrony przyrody. W decyzjach o warunkach zabudowy lub lokalizacji inwestycji celu publicznego zawierano szczegółowe zalecenia dotyczące zieleni i zadrzewień.
Podejmowano także liczne i różnorodne działania edukacyjne związane z ochroną przyrody, a w szczególności związanych z zielenią w mieście.
W toku kontroli stwierdzono także dobre praktyki, takie jak ustalenie standardów zakładania i pielęgnacji podstawowych rodzajów terenów zieleni w mieście, powołanie Miejskiego Architekta Krajobrazu, opiniowanie planowanej wycinki drzew związanej z inwestycją na etapie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę, sporządzenie wzoru protokołu z wizji lokalnej w celu sprawdzenia wykonania warunków nałożonych w zezwoleniach na usunięcie drzew, prowadzenie bazy danych w zakresie wydanych zezwoleń, która umożliwiała monitorowanie nałożonych na strony obowiązków.

[1] Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.
[2] Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r. poz. 627 ze zm.) oraz ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wykorzystanie instrumentów prawnych do ochrony drzew

Opis stanu faktycznego

1.1. Wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew

W latach 2010-2014 (do 30 czerwca) Urząd wydał łącznie 7 865 decyzji zezwalających na usunięcie drzew (w tym 1 654 bez opłat i warunku wykonania nasadzeń, 5 575 bez opłat z warunkiem wykonania nasadzeń, 151 nakładającymi na stronę obowiązek uiszczenia opłaty natychmiastowej, 485 z nałożeniem na stronę opłaty odroczonej na 3 lata) oraz 1 231 decyzji odmownych.

(dowód: akta kontroli str. 1996)

W ww. okresie Urząd zezwolił na usunięcie łącznie 57 699 drzew[3], w tym 6 966 z przyczyn kolizji z inwestycją. W tym samym okresie Urząd nakazał nasadzenie łącznie 48 837 drzew[4], w tym 9 810 w związku z usunięciem drzew z przyczyn kolizji z inwestycją[5].

(dowód: akta kontroli str. 1993-1995)

Do kontroli wytypowano 19 postępowań administracyjnych w sprawie zezwoleń na usunięcie drzew. Do próby wytypowano różnorodne inwestycje przekraczające 500m^2 powierzchni, dla których Urząd wydał decyzje zezwalające na usunięcie największej liczby drzew. Badana próba objęła: budowę dwóch wielkopowierzchniowych budynków usługowo-handlowych[6], budowę sześciu zespołów mieszkalnych budynków wielorodzinnych[7], przebudowę lądowiska dla śmigłowców przy Szpitalu Specjalistycznym im. S. Żeromskiego w Krakowie, budowę cmentarza komunalnego i budynku przedpogrzebowego ze spopielarnią przy ul. Wielogórskiej, rozbiórkę budynków przemysłowych przy ul. Rzemieślniczej i ul. Szafrana, budowę budynku Wydziału Chemii Uniwersytetu Jagiellońskiego przy ul. Gronostajowej, przebudowę i rozbudowę trzech domów studenckich Collegium Medicum Uniwersytetu Jagiellońskiego przy ul. Badurskiego, budowę dwóch boisk sportowych i bieżni przy Szkole Podstawowej nr 53, budowę zespołu obiektów sportowych w dzielnicy Krowodrza, rozbiórkę obiektów budowlanych przy Alei 3. Maja, budowę Zakładu Termicznego Przekształcania Odpadów przy ul. Giedroycia, budowę magazynu tymczasowego dla firmy realizującej budowę Zakładu Termicznego Przekształcania Odpadów przy ul. Giedroycia oraz budowę sieci cieplnej z Zakładu Termicznego Przekształcania Odpadów przy ul. Giedroycia.

Badana próba objęła 19 wniosków o wydanie decyzji zezwalającej na usunięcie drzew oraz wydanych w związku z tymi wnioskami 46 decyzji zezwalających na usunięcie łącznie 3 190 drzew[8].

(dowód: akta kontroli str. 156-334, 362-1080)

We wszystkich przypadkach złożone wnioski odpowiadały wymogom określonym w art. 83 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody, tj. zawierały wykaz drzew przewidzianych do usunięcia, z określeniem nazw gatunkowych (w tym ewentualnych gatunków chronionych), obwodów pni mierzonych na wysokości 130 cm, przyczynę i termin zamierzonego usunięcia drzewa oraz szczegółowe inwentaryzacje zieleni (w 17 przypadkach sporządzone przez architektów zieleni, a w 2 przypadkach przez wnioskodawców). Do każdej inwentaryzacji załączono mapy lub rysunki określające usytuowanie drzew w stosunku do granic nieruchomości i obiektów budowlanych istniejących lub budowanych. Niektóre inwentaryzacje zieleni zawierały zalecenia dotyczące ochrony drzew na placu budowy, a także zalecenia dotyczące odpowiedniego doboru sadzonek nowych drzew i ich pielęgnacji.

---

[3] 12 118 w 2010 r., 11 245 w 2011 r., 12 508 w 2012 r., 15 341 w 2013 r. i 6 487 w 2014 r. (I półrocze).
[4] 9 818 w 2010 r., 8 660 w 2011 r., 11 190 w 2012 r., 14 858 w 2013 r. i 4 311 w 2014 r. (I półrocze).
[5] 1 169 w 2010 r., 839 w 2011 r., 1 553 w 2012 r., 5 715 w 2013 r. i 534 w 2014 r. (I półrocze).
[6] Budynek usługowo-handlowy z wypożyczalnią sprzętu sportowego i tarasem rekreacyjnym na dachu budynku przy ul. Telimeny/ul. Ćwiklińskiej i „Castorama" przy ul. Sosnowieckiej.
[7] ul. Jancarza/ul. Kurzei, ul. Malachitowa/Złocieniowa/Braci Czeczów, ul. Aleksandry i ul. Podłęska, ul. Sosnowiecka i ul. Stawowa, ul. Ks. Kuczkowskiego/ul. Kurzei i ul. Rydla/ul. Krzywy Zaułek.
[8] W badanej próbie wydano także 13 decyzji umarzających postępowanie na wycięcie 372 drzew.

Wnioski o zezwolenie na usunięcie drzew uzasadniano przede wszystkim kolizją z prowadzonymi inwestycjami lub prowadzonymi robotami budowlanymi.

(dowód: akta kontroli str. 156-157, 270-271, 362-366, 427-433, 438-440, 467-472, 541-542, 559, 564-573, 583-586, 629-632, 674, 681-683, 716-719, 727-728, 800-805, 841-844, 869-871, 933-936, 954-955, 999-1000, 1030-1031, 1046-1050)

W każdym przypadku po złożeniu wniosku przez wnioskodawcę przeprowadzano rozprawę administracyjną, w trakcie której dokonywano oględzin drzewostanu na miejscu planowanej inwestycji, weryfikując stan podany w dokumentacji załączonej do wniosku ze stanem rzeczywistym. Z rozprawy każdorazowo sporządzano protokoły, które spełniały wymogi art. 68 § 1 Kpa, oraz dokumentację fotograficzną.

(dowód: akta kontroli str. 159-162, 273-274, 372-373, 441, 474-489, 543-545, 570-573, 614, 684-689, 720-726, 729-731, 806-811, 845-846, 872-875, 937-940, 968-971, 1001-1002, 1032-1033, 1051-1052)

Kontrolerzy NIK dokonali oględzin rozprawy administracyjnej dotyczącej wydania zezwolenia na usunięcie drzew, w związku z przebudową Rynku Podgórskiego. W rozprawie na miejscu prowadzonej inwestycji uczestniczyli projektanci, wykonawcy inwestycji, przedstawiciele Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie oraz Rady Dzielnicy XIII – Podgórze. W toku rozprawy przeprowadzono oględziny 10 drzew przeznaczonych do usunięcia, zmierzono obwody pni, porównano z dokumentacją, tj. projektem zagospodarowania terenu. W toku rozprawy omówiono ustalenia oraz zwrócono uwagę m.in. na konieczność zabezpieczenia istniejących drzew na okres prowadzonych prac budowlanych, zaprojektowania zabezpieczeń nowo sadzonych drzew przed uszkodzeniami, w szczególności ze strony parkujących samochodów. Projektanci zobowiązali się do uwzględnienia w projekcie zaproponowanych zmian oraz zwrócenia uwagi wykonawcy robót na zabezpieczenie drzew. Ustalono także termin posadzenia nowych drzew.

(dowód: akta kontroli str. 1085-1086)

W decyzjach objętych badaniem określono m.in.:

a) drzewa do usunięcia, z podaniem ich gatunku, obwodu pni i lokalizacji,
b) lokalizację nowych nasadzeń (najczęściej było to miejsce inwestycji lub działki należące do inwestora, a także wskazane przez Urząd działki stanowiące własność Gminy Miejskiej Kraków);
c) termin usunięcia drzew;
d) termin posadzenia nowych drzew;
e) warunki, jakie powinny spełniać sadzonki do nasadzeń zastępczych, tj. usuwane drzewa powinny być zastąpione innymi drzewami ozdobnymi, sadzonymi z bryłą korzeniową oraz prawidłowo ukształtowanym pniem i koroną, o parametrach zgodnych z normami stosowanymi w szkółkarstwie ozdobnym oraz zalecanym minimalnym obwodzie pnia 14 cm;
f) warunek realizacji projektu zieleni w terenie równocześnie z oddaniem obiektu do użytku, a w przypadku pory nieodpowiedniej do nasadzeń – nie później niż 6 miesięcy od tego terminu,
g) obowiązek poinformowania Urzędu o terminie nasadzenia do 14 dni od jego wykonania,
h) obowiązek zabezpieczenia na czas budowy wszystkich drzew i krzewów przeznaczonych do zachowania w nowym układzie urbanistycznym,
i) wysokość naliczonej opłaty (jeżeli opłaty naliczano) wraz z preliminarzem opłat,
j) szczegółowe uzasadnienie decyzji, przypominające stronie przebieg postępowania administracyjnego oraz zawierające szczegółowe informacje odnoszące się do zastosowania danej formy kompensacji przyrodniczej za usunięte drzewa, popartej odpowiednimi przepisami prawnymi, orzeczeniami sądu administracyjnego oraz z odniesieniami do literatury fachowej, np. opracowania „Drzewa w Mieście" autorstwa Haliny Szczepanowskiej.

(dowód: akta kontroli str. 174-197, 275-304, 442-459, 490-503, 546-554, 574-582, 587-613, 636-673, 690-715, 736-799, 812-830, 847-866, 876-932, 941-953, 956-967, 1003-1029, 1034-1039, 1044-1045, 1054-1063)

Z decyzji objętych badaniem wynikało, że w miejsce usuniętych 3 190 drzew Urząd nakazał nasadzenie 3716 nowych. Po zgłoszeniu wykonania nasadzeń przez wykonawców, każdorazowo przeprowadzano oględziny, z których sporządzano protokoły i dokumentację fotograficzną. Protokoły oględzin zostały sporządzone zgodnie z wymogami art. 68 § 1 Kpa, według wzoru opracowanego w Wydziale Kształtowania Środowiska, co należy uznać za dobrą praktykę. Odnotowywano w nich m.in. liczbę i gatunek posadzonych drzew, ich wygląd i stan zdrowotny (w tym ilość posuszu i ewentualne uszkodzenia mechaniczne, obecność pasożytów), obwód pni, sposób wykonania nasadzeń (np. wykonanie misy, zrębkowanie), skuteczność zastosowanego umocowania sadzonek (np. palikowania, ryglowania, stabilizacji taśmą).

Ze skontrolowanej próby wynikało, że Urząd przeprowadził oględziny w przypadku 12 decyzji, gdzie termin wykonania nasadzeń upłynął, w wyniku zgłoszenia wykonania nasadzeń przez wykonawców. W toku oględzin Urząd stwierdził m.in.:

- zachowanie żywotności 1 093 spośród 1 097 ogółem nowo posadzonych drzew,
- niezachowanie żywotności z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości w przypadku 4 nowo posadzonych drzew oraz jednego drzewa złamanego (nasadzenia w związku z przebudową lądowiska dla śmigłowców przy Szpitalu Specjalistycznym im. S. Żeromskiego). Stronie zwrócono uwagę na konieczność posadzenia nowych drzew w zamian za drzewa obumarłe.

W badanej próbie nie wystąpił przypadek stwierdzenia przez Urząd niezachowania żywotności sadzonek z przyczyn zależnych od posiadacza nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 214-216, 242-243, 246-250, 254-256, 259-268, 306-332, 460-466, 505-540, 618-628, 837-840, 1064-1075)

Na podstawie spraw objętych badaniem stwierdzono, że wszyscy pracownicy Wydziału Kształtowania Środowiska, zajmujący się postępowaniami dotyczącymi zezwoleń na usunięcie drzew (14 osób), posiadali wyższe wykształcenie kierunkowe o specjalności ogrodnictwo lub leśnictwo (jeden pracownik posiadał tytuł doktora nauk leśnych). Ponadto kierownicy Referatu Ochrony Zieleni oraz Referatu Kontroli i Opinii w Zakresie Zieleni ukończyli studia podyplomowe m.in. w zakresie ochrony przyrody oraz kształtowania i pielęgnacji terenów zieleni.

Od 9 września 2013 r. w strukturze Wydziału Kształtowania Środowiska funkcjonuje stanowisko Miejskiego Architekta Krajobrazu, na które powołano pracownika Referatu Ochrony Zieleni, posiadającego wykształcenie wyższe w zakresie architektury krajobrazu.

W okresie objętym kontrolą pracownicy Wydziału Kształtowania Środowiska odbyli łącznie 18 szkoleń, związanych tematycznie z ochroną przyrody (w tym ochroną drzewostanu) i kształtowaniem miejskiego krajobrazu.

(dowód: akta kontroli str. 1106-1113)

Ustalone nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące badanej działalności

Jako dobrą praktykę należy uznać wydawanie przez Prezydenta postanowień, w których wyrażana jest opinia dotycząca usunięcia drzew w związku z planowaną inwestycją. Postanowienia wydawane są na etapie uzyskiwania pozwolenia na budowę. Zawierają one także wskazówki i zalecenia związane z dalszym tokiem postępowania, tj. uzyskaniem zezwolenia na usunięcie drzew. Inwestor otrzymuje m.in. informacje, które usuwane drzewa będą podlegały opłacie, w tym opłacie odroczonej, lub podlegają zwolnieniu z opłaty, o obowiązku posadzenia nowych drzew, konieczności uzupełnienia dokumentacji, a także o konieczności zabezpieczenia drzew w trakcie prowadzenia inwestycji. Właściwe zezwolenie na usunięcie drzew wydawane jest po uzyskaniu pozwolenia na budowę i przedłożeniu projektu zieleni związanego z zagospodarowaniem terenu.

(dowód: akta kontroli str. 434-437, 560-563, 675-680, 972-998)

Zdaniem NIK stosowana procedura pozwala inwestorom na lepsze zaplanowanie i przygotowanie projektu inwestycji, w tym projektu zagospodarowania terenu pod kątem urządzenia zieleni, a jednocześnie powoduje, że decyzja zezwalająca na usunięcie drzew wydawana jest dopiero po uzyskaniu przez inwestora decyzji o pozwoleniu na budowę.

Urząd opracował „Standardy zakładania i pielęgnacji podstawowych rodzajów terenów zielonych w mieście", przyjęte Uchwałą Nr LXI/863/12 Rady Miasta Krakowa z dnia

21 listopada 2012 r., które stanowiły załącznik do Programu Ochrony Środowiska dla miasta Krakowa na lata 2012-2015. W dokumencie tym określono m.in. standardy jakościowe prac wykonawczych, w tym dotyczące przygotowania podłoża pod nasadzenia drzew (zapisano tam m.in., że wszelkie prace w pobliżu drzew istniejących należy wykonywać ręcznie, by nie uszkadzać korzeni; zalecono też stosowanie oprysków chwastobójczych w sposób nieuszkadzający drzew a w przypadku dużego zagęszczenia drzew – ręczne usuwanie chwastów), sadzenia roślin (w odniesieniu do drzew określono m.in. głębokość sadzenia, sposób stabilizacji drzewa i nawadniania), standardy materiałowe (w tym m.in. zasady doboru gatunkowego drzew w zależności od miejsca sadzenia oraz odrębne parametry materiału szkółkarskiego dla zieleni przyulicznej, osiedlowej, parkowej i sadzonej na parkingach), standardy pielęgnacyjne, standardy dotyczące przesadzania drzew starszych. Dokument zawiera także wytyczne dla innych branż m.in. w zakresie prac budowlanych na terenach wpisanych do rejestru zabytków, zimowego utrzymania dróg, projektów dróg i parkingów oraz uzbrojenia terenu oraz wytyczne dotyczące kompensacji przyrodniczej i usuwania zieleni. W „Standardach" określono też procedury przetargowe dotyczące opracowania projektów urządzania terenów zieleni miejskiej oraz w zakresie pielęgnacji zieleni urządzonej. Zapisano tam m.in., że w przypadku wykonywania i nadzorowania prac pielęgnacyjnych w drzewostanie, a w szczególności objętym ochrona, powinny być wymagane odpowiednio wysokie kwalifikacje zawodowe z zakresu arborystyki.

Przyjęte standardy były wykorzystywane także w postępowaniach związanych z usuwaniem drzew, co należy uznać za dobrą praktykę.

(dowód: akta kontroli str. 1145-1187)

Opis stanu faktycznego

1.2. Planowanie przestrzenne

W Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Krakowa[9] zamieszczono szczegółowe wytyczne do planów miejscowych, w których podano, że:

- wyznaczone tereny o głównych kierunkach gospodarowania pod zabudowę mieszkaniową, usługowo-mieszkaniową, usługi, przemysł i usługi, infrastrukturę techniczną i teren cmentarzy, nie mogą ulec zwiększeniu kosztem terenów nieinwestycyjnych – m.in. terenów zieleni urządzonej i zieleni nieurządzonej;
- wskaźniki intensywności zabudowy dla terenów inwestycyjnych miały być określone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, w oparciu o parametry wysokości zabudowy i powierzchni biologicznie czynnej, podane w Studium dla poszczególnych 63 strukturalnych jednostek urbanistycznych[10];
- dla terenów legalnie zabudowanych obiektami budowlanymi, o funkcji innej niż wskazana dla poszczególnych terenów w wyodrębnionych strukturalnych jednostkach urbanistycznych należy ustalić w planach miejscowych przeznaczenie zgodne bądź z ustaloną w studium funkcją terenu, bądź zgodne z dotychczasowym sposobem wykorzystania terenu, przy czym m.in. w terenach zieleni urządzonej (ZU) i nieurządzonej (ZR), bez możliwości powiększenia tego terenu (w terenach inwestycyjnych wymienionych w Studium dopuszczono powiększenie tego terenu o 10% powierzchni terenu dotychczas istniejącej zabudowy, z uwzględnieniem kontynuacji parametrów istniejącej zabudowy).

W Studium określono także zadania polityki przestrzennej w zakresie kształtowania i ochrony środowiska przyrodniczego, np. zabezpieczenie terenów o dużych wartościach przyrodniczych i krajobrazowych, utrzymanie różnorodności biologicznej, integracja rozproszonej

[9] Studium przyjęto uchwałą Nr XII/87/03 Rady Miasta Krakowa z dnia 16 kwietnia 2003 r. i zmieniono: uchwałą Nr XCIII/1256/10 Rady Miasta Krakowa z dnia 3 marca 2010 r. oraz uchwałą Nr CXII/1700/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 9 lipca 2014 r.

[10] Studium, w brzmieniu obowiązującym do 8 lipca 2014 r., nie zawierało wytycznych dotyczących powierzchni czynnej biologicznie i powierzchni zabudowy, z wyjątkiem obszaru „Białe Morza" (dla terenów z obszaru „Białych Mórz" wskaźniki m.in. powierzchni biologicznie czynnej i powierzchni zabudowy określono w zmianie studium przyjętej uchwałą Nr XCIII/1256/10 Rady Miasta Krakowa z dnia 3 marca 2010 r.). Zawierało natomiast główne funkcje (zakres przeznaczenia), główne kierunki zagospodarowania oraz warunki i standardy wykorzystania terenu (m.in. intensywność zabudowy, konieczność zachowania zieleni izolacyjnej) określone dla 12 kategorii terenów (MW - tereny o przeważającej funkcji mieszkaniowej wysokiej intensywności; MN - tereny o przeważającej funkcji mieszkaniowej niskiej intensywności; MU - tereny o przeważającej funkcji mieszkaniowo-usługowej; UP - tereny o przeważającej funkcji usług publicznych; UC - tereny o przeważającej funkcji usług komercyjnych; P - tereny o przeważającej funkcji produkcyjnej; ZP - tereny zieleni publicznej; ZF - tereny zieleni fortecznej; ZO - tereny otwarte (w tym rolnicza przestrzeń produkcyjna); ZL - tereny zieleni leśnej; IT - tereny urządzeń infrastruktury technicznej; KT - główne korytarze drogowo uliczne)

struktury zieleni w ciągły system, poprzez m.in.: ochronę prawną niektórych obszarów, wyłączenie z zabudowy terenów istotnych dla funkcjonowania środowiska lub wprowadzenie odpowiednich standardów zabudowy i zagospodarowania. Określono strefę kształtowania systemu przyrodniczego, w której wyznaczono m.in.:

- tereny chronione przed zabudową (z wyjątkiem zabudowy służącej obsłudze obszaru): lasy, tereny zieleni urządzonej, zieleni fortecznej i tereny otwarte;
- tereny przeznaczone do zabudowy, w których standardy zabudowy miały zapewnić wysoki udział powierzchni biologicznie czynnej[11].

(dowód: akta kontroli str. 1200-1296)

W okresie od 1 stycznia 2010 r. do 23 lipca 2014 r. obszar Krakowa objęty obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (dalej: „mpzp" lub „plany") zwiększył się z 16,7% do 49% powierzchni Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 1330)

Dla badanej próby 19 spraw, w czterech przypadkach inwestycje rozpoczęto na terenie objętym obowiązującymi mpzp dla obszarów „Park Aleksandry"[12], „TS Wisła"[13], „Tyniec – Węzeł Sidzina"[14], „III Kampus UJ Wschód"[15]. Analiza tych czterech planów wykazała, że określono w nich m.in. zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, ochrony środowiska i ochrony przyrody. W częściach szczegółowych planów określono m.in. podstawowe i dopuszczone przeznaczenie poszczególnych terenów oraz warunki zagospodarowania terenu i kształtowania zabudowy, w tym dopuszczalną intensywność zabudowy i jej wysokość oraz udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej. Na przykład:

- w części ogólnej planu „Park Aleksandry" wprowadzono zakaz likwidacji przydrożnych i nadwodnych zadrzewień (poza określonymi wyjątkami) oraz wskazano trzy okazy dębów szypułkowych objętych ochroną (położenie dębów wskazano na rysunku planu). W pasie 10 m od ich pni zakazano realizacji budynków i budowli, wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu oraz dokonywania zmian stosunków wodnych w innych celach niż ochrona przyrody. W ustaleniach szczegółowych, np. dla terenu zieleni urządzonej z usługami, oznaczonego symbolem 1 ZPU, ustalono m.in. maksymalny wskaźnik zabudowy na 20%, zachowanie minimum 70% powierzchni biologicznie czynnej, a także utworzenie szpaleru drzew wzdłuż ciągu pieszego (w miejscu wskazanym na rysunku planu) oraz zieleni izolacyjnej wzdłuż ul. Ćwiklińskiej (nie wyższej niż 1,5 m);
- w części ogólnej planu „TS Wisła" wprowadzono obowiązek: zachowania *„wyznaczonej szczególnie cennej zieleni wysokiej"* (cennej przyrodniczo grupy dębów, wskazanej na rysunku planu); utrzymania innych istniejących zadrzewień i zakrzewień i wykorzystania ich jako elementu zieleni urządzonej (usuwanie drzew dopuszczono w *„uzasadnionych przypadkach zgodnie z przepisami odrębnymi"*); zagospodarowania niezainwestowanych powierzchni w terenach inwestycji jako zieleni urządzonej; wprowadzenia pasm zieleni urządzonej wzdłuż dróg publicznych, w tym realizacji szpaleru drzew wzdłuż ul. Chodowieckiego (wskazanego na rysunku planu ciągu istniejących lub projektowanych drzew jako pas zieleni o charakterze izolacyjnym). W części szczególnej, np. dla terenu sportu i rekreacji, oznaczonego symbolem US.5, ustalono m.in. maksymalny wskaźnik zabudowy na 30% i wskaźnik powierzchni czynnej biologicznie na co najmniej 40%;

---

[11] co najmniej 70% wg studium w brzmieniu do 8 lipca 2014 r.; natomiast od 9 lipca 2014 r. co najmniej 40% dla terenów U, PU i 50-70% dla pozostałych.

[12] Plan przyjęty uchwałą Nr LVII/733/08 Rady Miasta Krakowa z dnia 19 listopada 2008 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru "Park Aleksandry"* (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego Nr 741, poz. 5231), obowiązuje od 29 grudnia 2008 r.

[13] Plan przyjęty uchwałą Nr LX/776/08 Rady Miasta Krakowa z dnia 17 grudnia 2008 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru "TS Wisła"* (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego Nr 8, poz. 43 ze zm.), obowiązuje od 15 lutego 2009 r.

[14] Plan przyjęty uchwałą Nr LXXVIII/995/09 Rady Miasta Krakowa z dnia 1 lipca 2009 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru "Tyniec-Węzeł Sidzina*" (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego Nr 432, poz. 3152), obowiązuje od 23 sierpnia 2009 r.

[15] Plan przyjęty uchwałą Nr LXXXIII/817/05 Rady Miasta Krakowa z dnia 22 czerwca 2005 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru "III Kampus UJ-Wschód"* (tekst jednolity Dz. Urz. Woj. Małopolskiego 2013 z dnia 22 listopada 2013 r. poz. 6864), obowiązuje od 3 września 2005 r. (zmiana planu weszła w życie w 24 lipca 2013 r.).

- w części ogólnej planu „Tyniec – Węzeł Sidzina" nakazano wprowadzenie wzdłuż projektowanych tras komunikacyjnych pasm zadrzewień, *„wg projektu zieleni wykonanego jako elementu projektu budowlanego, z uwzględnieniem zasad określonych dla poszczególnych kategorii dróg i przepisów odrębnych w zakresie doboru gatunków"*. Ustalono, że aleje cmentarza powinny być podkreślone szpalerami drzew oraz zielenią niską dekoracyjną, oraz że realizacja ciągów zieleni wysokiej i niskiej powinna uwzględniać m.in. wymogi krajobrazowe obszaru. W strefie uciążliwości ponadnormatywnego oddziaływania autostrady (150 m od krawędzi jezdni) wprowadzono obowiązek stosowania ekranów lub zieleni ochronnej w pasie 30 - 50 m od autostrady lub zieleni osłonowej za ekranami ochronnymi w pasie do 12 m (wybór zieleni winien uwzględniać zieleń mieszaną, z przewagą drzew i krzewów iglastych oraz gatunków odpornych na zanieczyszczenia spalinami). Zakazano również likwidowania i niszczenia zadrzewień śródpolnych i przydrożnych, jeżeli nie wynika to z ochrony przeciwpowodziowej lub zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz odbudowy, utrzymania, remontów lub naprawy urządzeń wodnych. W części szczegółowej, np. dla terenu cmentarza (ZC) ustalono wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej na co najmniej 25% oraz wymóg uwzględnienia w przyszłym zagospodarowaniu szpaleru 40 letnich okazałych topól, a także wprowadzenia szpalerów zieleni przy granicach zewnętrznych cmentarza (od strony wschodniej pas o szerokości 10 m zieleni komponowanej średnio wysokiej izolującej; z pozostałych stron pas o szerokości co najmniej 5 m zieleni niskiej i średnio wysokiej o charakterze ozdobnym). Zakazano też nasadzeń zieleni wysokiej *„ograniczającej walory otwarć widokowych",* określonych na rysunku planu jako punkty i ciągi widokowe;
- w części ogólnej planu „III Kampus UJ Wschód" nakazano uwzględnienie istniejących drzew oraz ich skupisk przy zagospodarowaniu terenu oraz wprowadzenie wzdłuż istniejących i projektowanych ciągów komunikacyjnych *„pasma zadrzewień o charakterze szpalerowym, poprzez odpowiedni dobór gatunkowy drzew, które nie będą przesłaniać widoków"* . Wprowadzono też obowiązek realizacji pasa zieleni izolacyjnej wzdłuż linii rozgraniczającej przewidywanego ciągu komunikacyjnego Trasy Pychowickiej (od strony północno – wschodniej granicy obszaru objętego planem). W części szczególnej, np. dla terenu usług nauki, oznaczonego symbolem UP 2.3 (a po zmianie planu – terenu zabudowy usługowej Un.4), ustalono m.in. maksymalny wskaźnik zabudowy na 50% i wskaźnik powierzchni czynnej biologicznie na co najmniej 30%.

(dowód: akta kontroli str. 1334-1401)

Wykonanie planu dla obszaru „Park Aleksandry" powierzono zewnętrznemu wykonawcy wyłonionemu w trybie przetargu nieograniczonego (MGGP SA z Tarnowa). W Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia określono wymagania dotyczące kwalifikacji i doświadczenia w sporządzaniu mpzp.[16] Plany dla pozostałych trzech obszarów zostały natomiast opracowane przez pracowników Biura Planowania Przestrzennego UMK (dalej: „Biuro Planowania") zewnętrznym wykonawcom powierzono jedynie wykonanie niektórych opracowań (np. ekofizjograficznych dla obszarów „TS Wisła" i „III Kampus UJ Wschód").

(dowód: akta kontroli str.1331-1333)

Przygotowując mpzp dla obszaru „Park Aleksandry" wykonawca sporządził inwentaryzację przyrodniczą, zawierającą informacje o występujących na tym obszarze formacjach zieleni. Inwentaryzacja składała się z części graficznej i części tekstowej, opatrzonej 27 fotografiami. W przypadku pozostałych trzech planów nie sporządzono odrębnych dokumentów inwentaryzacji. Jak wyjaśniła Bożena Kaczmarska-Michniak – dyrektor Biura Planowania, dane o zidentyfikowanej zieleni zawarte zostały w opracowaniach ekofizjograficznych, prognozach oddziaływania na środowisko i inwentaryzacjach urbanistycznych.

(dowód: akta kontroli str. 1331-1333, 1403-1407)

Przy sporządzaniu ww. planów Biuro Planowania współpracowało m.in. z Wydziałem Kształtowania Środowiska Urzędu oraz z innymi organami (Regionalną Dyrekcją Ochrony Środowiska w Krakowie, Małopolskim Urzędem Wojewódzkim). Zapewniono również innym oso-

[16] W myśl SIWZ w postępowaniu mogli brać udział wykonawcy, którzy dysponują osobami zdolnymi do wykonania zamówienia, tj. osobą posiadającą kwalifikacje do pełnienia funkcji głównego projektanta planu oraz co najmniej czteroosobowym zespołem, w tym specjalistą w dziedzinie ochrony środowiska posiadającym doświadczenie w wykonaniu co najmniej jednego opracowania z zakresu mpzp.

bom i organizacjom możliwość uczestniczenia w postępowaniu, wglądu do projektu planu na etapie wyłożenia, zgłaszania wniosków i uwag.

(dowód: akta kontroli str. 1402, 1407-1411)

W przypadku żadnego z czterech analizowanych mpzp, o których mowa wyżej, nie dokonano zmian polegających na zmianie przeznaczenia terenów zieleni na tereny budowlane lub inne.

(dowód: akta kontroli str. 1330)

W 12 analizowanych przypadkach inwestycje prowadzono na podstawie decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Wnioski o wydanie tych decyzji, zgodnie z art. 52 ust. 2 pkt 2 lit. b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[17], zawierały charakterystykę inwestycji, obejmującą określenie planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz charakterystykę zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym w zakresie zieleni.

(dowód: akta kontroli str. 1618-1628, 1632-1645, 1655-1666, 1669-1674, 1677-1709, 1713-1723, 1727-1742, 1746-1761, 1764-1776, 1780-1788, 1792-1799, 1804-1829, 1830-1837)

W badanych sprawach pracownicy Wydziału Architektury i Urbanistyki UMK (dalej: Wydział Architektury) nie prowadzili oględzin terenu przed wydaniem decyzji, ani nie prowadzili z inwestorami negocjacji w celu zachowania drzew. Wydział Architektury występował natomiast do Wydziału Kształtowania Środowiska o opinię w sprawie ochrony zieleni. Wydział ten informował pisemnie o występujących na terenie planowanej inwestycji drzewach i innej zieleni oraz określał warunki ochrony, np. wskazywał drzewa do zachowania, zakazywał składowania materiałów budowlanych w zasięgu systemów korzeniowych, nakazywał prowadzenie prac ziemnych w sposób najmniej szkodzący drzewom i krzewom oraz zabezpieczenie w czasie budowy systemów korzeniowych, pni i koron. W analizowanych sprawach warunki określone przez Wydział Kształtowania Środowiska zostały następnie zamieszczone w sporządzonych przez Wydział Architektury decyzjach o warunkach zabudowy i decyzjach o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (w załączniku „Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu"). W decyzjach informowano też inwestorów o konieczności uzgodnienia z Wydziałem Kształtowania Środowiska w przypadku wystąpienia nieuniknionej kolizji z istniejącą zielenią.

(dowód: akta kontroli str. 1618-1840)

Krystyna Śmiłek, zastępca dyrektora Wydziału Kształtowania Środowiska wyjaśniła, że w zakresie ochrony zieleni wydanie opinii poprzedzone jest analizą uwarunkowań lokalizacji inwestycji na podstawie dokumentacji i danych przestrzennych w Miejskim Systemie Informacji Przestrzennej, a jeśli po przeprowadzeniu analizy zachodzi konieczność pozyskania dodatkowych informacji w terenie, przed wydaniem opinii przeprowadzana jest wizja w terenie. Działania Wydziału Kształtowania Środowiska dotyczące ochrony zadrzewień w procesie planistycznym w ramach wewnętrznego opiniowania mpzp polegały przede wszystkim na formułowaniu odpowiednich wskazań i uwag do poszczególnych planów. Uwagi przekazane do Biura Planowania były przedmiotem dyskusji podczas posiedzeń Zespołu Zadaniowego ds. współpracy i przygotowania projektów uchwał Rady Miasta Krakowa z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Zastępca dyrektora Wydziału Kształtowania Środowiska wyjaśniła ponadto, że ochrona zieleni przez Wydział prowadzona jest poprzez:

- uczestniczenie w posiedzeniach Zespołu Koordynującego Usytuowanie Projektowanych Sieci Uzbrojenia Terenu, działającego przy Wydziale Geodezji. Na posiedzeniach Zespołu, które odbywają się raz w tygodniu, oddelegowani do pracy w Zespole inspektorzy Referatu Ochrony Zieleni podają warunki ochrony zieleni dla projektowanych sieci;
- opiniowanie (w przypadku wpłynięcia wniosku o wydanie opinii) w zakresie ochrony zieleni, dokumentacji niezbędnej do wydania zezwolenia na realizację inwestycji drogowych, pomimo, że zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, do

[17] Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity Dz.U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.)

usuwania drzew i krzewów w zakresie inwestycji drogowych nie stosuje się przepisów ustawy o ochronie przyrody w zakresie obowiązku uzyskiwania zezwoleń na ich usunięcie oraz opłat z tym związanych (za wyjątkiem drzew i krzewów usuwanych z nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków). Zazwyczaj w opiniach dawane są wytyczne dla projektu zieleni, tak aby rekompensował on straty w powstałe w środowisku oraz dawane są wskazówki do próby ochrony szczególnie cennych drzew;
- opiniowanie inwestycji w celu wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach;
- opiniowanie (w przypadku wpłynięcia wniosku o wydanie opinii) dokumentacji na etapie wstępnym procesu inwestycyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 1998, 2000-2001)

Jako dobrą praktykę NIK uznaje opracowanie w Wydziale Kształtowania Środowiska wzoru formularza „Analiza uwarunkowań lokalizacji inwestycji na podstawie dokumentacji i danych przestrzennych w Miejskim Systemie Informacji Przestrzennej", wykorzystywanego do opiniowania ustalania warunków zabudowy. W formularzu odnotowywano dane dotyczące ochrony przyrody, ochrony zieleni na terenie zabytków, uwarunkowania przyrodnicze, analizę ortofotomapy.

(dowód: akta kontroli str. 2006)

1.3. Decyzje o pozwoleniu na budowę

Postępowaniami w sprawach o wydanie pozwolenia na budowę w latach 2010-2014 zajmowali się pracownicy trzech referatów Wydziału Architektury.

(dowód: akta kontroli str. 1841)

Badaniem objęto 13 inwestycji[18], z czego w 11 przypadkach w Wydziale Architektury wydano pozwolenia na budowę, jedno pozwolenie rozbiórki, a jedno postępowanie ws. pozwolenia na budowę nie zostało zakończone, z tego w 12 (z 13) sprawach przed wydaniem pozwolenia uzyskano decyzje zezwalające na wycinkę drzew lub postanowienia (tzw. promesy), w których Wydział Kształtowania Środowiska uzgadniał w zakresie ochrony środowiska pod kątem zieleni przedstawioną inwentaryzację zieleni z gospodarką zielenią. Zezwolenia na wycinkę w tych sprawach zostały wydane po pozwoleniach na budowę.

(dowód: akta kontroli str. 1841-1847)

Analiza tych spraw wykazała, że:
- projekty budowlane zawierały stosownie do wymogów art. 34 ust. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane[19] w części opisowej projekty zagospodarowania działki budowlanej lub terenu obejmujące m.in. istniejące ukształtowanie zieleni. Na przykład: *„przeważająca część działki jest niezagospodarowana, biologicznie czynna, porośnięta samosiewami drzew i krzewów"*. W południowo-wschodnim narożniku działki stwierdzono *„okazały egzemplarz dojrzałego dębu, planowany do pozostawienia. Planuje się także pozostawić szpaler drzew rosnących wzdłuż zachodniej granicy działki.[20] Teren jest zazieleniony nieintensywnie zielenią niską i wysoką – w większości gatunki pospolite rozmieszczone nieregularnie w niewielkich skupiskach (zgodnie z przeprowadzoną inwentaryzacją zieleni). Istniejący drzewostan nie przedstawia większej wartości dendrologicznej – jest wynikiem samoistnej, dość młodej sukcesji roślinnej na tym terenie"[21];*
- części opisowe projektu zagospodarowania działki budowlanej lub terenu zgodnie z wymogami § 8 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego[22], w 12 sprawach, zawierały powierzchnię zieleni lub powierzch-

[18] Budowa dwóch wielkopowierzchniowych budynków usługowo-handlowych przy ul. Telimeny/ul. Ćwiklińskiej i „Castorama" przy ul. Sosnowieckiej; budowa pięciu zespołów mieszkalnych budynków wielorodzinnych (ul. Malachitowa/Złocieniowa/Braci Czeczów, ul. Aleksandry i ul. Podłęska, ul. Sosnowiecka i ul. Stawowa, ul. Ks. Kuczkowskiego/ul. Kurzei i ul. Zbrojarzy); przebudowa lądowiska dla śmigłowców przy Szpitalu Specjalistycznym im. S. Żeromskiego w Krakowie; budowa cmentarza komunalnego i budynku przedpogrzebowego ze spopielarnią przy ul. Wielogórskiej; rozbiórka budynków przemysłowych przy ul. Rzemieślniczej i ul. Szafrana; budowa budynku Wydziału Chemii Uniwersytetu Jagiellońskiego przy ul. Gronostajowej; przebudowa i rozbudowa trzech domów studenckich Collegium Medicum Uniwersytetu Jagiellońskiego przy ul. Badurskiego; budowa zespołu obiektów sportowych w dzielnicy Krowodrza.

[19] Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz.1409 ze zm.)

[20] Sprawa nr AU-01-2.6740.1.2478.2013.AKC

[21] Sprawa nr AU-01-2.BRS.73531-611/08

[22] Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2012 r. poz. 462 ze zm.). Rozporządzenie obowiązuje od 29 kwietnia

nię biologicznie czynną. W ośmiu sprawach w części opisowej odnotowano planowanie dokonanie nasadzeń drzew (w czterech sprawach określono gatunki tych drzew);

- część rysunkowa projektu zagospodarowania działki/terenu kontrolowanych spraw zawierała ukształtowanie zieleni. W sprawach tych oznaczono istniejące zadrzewienie. Natomiast układ projektowanej zieleni wysokiej określono dla 10 spraw, a w trzech przypadkach projekty zagospodarowania działki/terenu nie zawierały w części rysunkowej określenia układu projektowanej zieleni wysokiej;
- w trzech sprawach[23], w związku z art. 75 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska[24], decyzje zatwierdzające projekt budowlany i udzielające pozwolenie na budowę zobowiązywały inwestorów do *„uwzględnienia ochrony środowiska na obszarze prowadzenia prac, a w szczególności ochronę (…) zieleni i przekształcenia terenu* dopuszczając *wykorzystanie i przekształcenie elementów przyrodniczych wyłącznie w zakresie określonym dokonanych uzgodnieniach i warunkach"* decyzji o pozwoleniu na budowę. W kolejnych siedmiu sprawach decyzje o pozwoleniu na budowę zawierały informacje o konieczności spełnienia warunków zawartych w zezwoleniach na wycinkę lub promesach wydanych przez Wydział Kształtowania Środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 1842-1992)

Odpowiadając na pytanie, czy w latach 2010-2014 Wydział Kształtowania Środowiska interweniował w sprawie ochrony drzew na placach budowy, Krystyna Śmiłek, zastępca dyrektora Wydziału Kształtowania Środowiska wyjaśniła, że Wydział nie prowadzi oddzielnego rejestru ani dokumentacji dla tego typu spraw. W toku weryfikacji spraw prowadzonych przez Wydział ustalono, że w okresie objętym kontrolą podjęto 29 spraw dotyczących interwencji na placach budowy. Zastępca dyrektora Wydziału wyjaśniła też, że podczas wizji lokalnych przeprowadzanych na terenach inwestycji przed wydaniem zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów inspektorzy zawsze zwracają uwagę wykonawcy prac lub kierownikowi budowy na odpowiednie, zgodne ze sztuką ogrodniczą, zabezpieczenie drzew, nie kolidujących bezpośrednio z inwestycją. Wykonawcom wręczane są też opracowane przez Wydział broszury dotyczące zabezpieczenia drzew na placu budowy.

Krystyna Śmiłek wyjaśniła, że obecnie nie zaplanowano innych niż wykonywane do tej pory działań, mających na celu zwrócenie większej uwagi inwestorów i kierowników budów na odpowiednia ochronę drzew w miejscu prowadzenia inwestycji. W zakresie tym będą kontynuowane dotychczasowe działania Wydziału Kształtowania Środowiska. Niemniej Wydział podejmie analizę tego problemu na podstawie ustaleń wynikających z kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 1998, 2002, 2142)

Według informacji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Krakowie – Powiat Grodzki, w wyniku kontroli przeprowadzonych w latach 2010-2014 na terenach inwestycji przyjmowanych do użytkowania nie stwierdzono naruszenia przepisów prawa budowlanego w zakresie zieleni.

(dowód: akta kontroli str. 1616-1617)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

NIK ocenia pozytywnie wykorzystywanie przez Urząd instrumentów prawnych służących ochronie drzew, zwłaszcza takich jak wydawanie postanowień na etapie uzyskiwania pozwolenia na budowę, określenie zasad ochrony przyrody w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz w decyzjach o warunkach zabudowy, wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew. Urząd w sposób wyczerpujący i zapewniający stronie rzetelną informację oraz zgodnie z przepisami prawa wydawał decyzje zezwalające na usunięcie drzew.

2012 r. Poprzednio zagadnienia te były uregulowane identycznie w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. Nr 120, poz. 1133 ze zm.).

[23] Budowa zespołu mieszkalnych budynków wielorodzinnych przy ul. Sosnowieckiej i ul. Stawowej; budowa budynku wielorodzinnego przy ul. Zbrojarzy; przebudowa i rozbudowa trzech domów studenckich Collegium Medicum Uniwersytetu Jagiellońskiego przy ul. Badurskiego.

[24] Ustaw z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.)

2. Skuteczność wykorzystanych instrumentów prawnych

Opis stanu faktycznego

2.1.Ustalanie kompensacji przyrodniczej

W zamian za usuwane drzewa Urząd ustalał kompensację przyrodniczą w sposób zróżnicowany, indywidualnie dla każdej sprawy, w zależności od oszacowania stopnia straty powstałej w przyrodzie w wyniku wycinki drzew. W przypadku usuwania drzew zdrowych i cennych gatunkowo do obliczenia liczby nowych drzew, sadzonych jako rekompensata straty w środowisku, przyjęto zasadę, że obwód pnia usuwanego drzewa dzielono przez 14[25]. W przypadku 46 decyzji[26] objętych badaną próbą stwierdzono, że w kontrolowanym okresie wydano:

- 6 decyzji z naliczeniem opłaty natychmiastowej za usunięcie 192 drzew, bez warunku dokonania nasadzeń,
- 15 decyzji z naliczeniem opłaty odroczonej na 3 lata oraz z warunkiem dokonania nasadzeń w liczbie 2 656 drzew, w zamian za 2 049 usuniętych,
- 23 decyzje zezwalające na usunięcie łącznie 948 drzew, bez naliczenia opłaty ale z warunkiem wykonania nasadzeń zastępczych w liczbie 1 060 drzew,
- 1 decyzję nakazującą przesadzenie 3 drzew, z naliczeniem opłaty odroczonej na 3 lata od daty przesadzenia.

Łączna wysokość naliczonych opłat natychmiastowych oraz odroczonych na 3 lata wyniosła 12 421,5 tys. zł[27]. W jednym przypadku opłata naliczona w kwocie 475,4 tys. zł, została umorzona (strona wypełniła obowiązek nałożony w decyzji, tj. posadzone drzewa zachowały żywotność przez okres 3 lat). W przypadku pozostałych decyzji trzyletni termin zachowania żywotności przez posadzone lub przesadzone drzewa i związanego z tym ewentualnego umorzenia opłaty, do dnia kontroli jeszcze nie minął.

Naliczona wysokość opłat natychmiastowych dla 6 decyzji z badanej próby wyniosła łącznie 1 379,4 tys. zł. Na dzień kontroli (15 lipca 2014 r.) stwierdzono, że na konto Urzędu wpłynęła całość tej kwoty, wraz ze zwrotem kosztów upomnień i odsetkami za nieterminowe wpłaty, tj. 1 396 tys. zł.

Stawki opłat za usunięcie drzew i krzewów były zgodne z rozporządzeniem Ministra Środowiska w sprawie stawek opłat dla poszczególnych rodzajów gatunków drzew[28] oraz każdorazowo aktualizowane zgodnie z wymogami obwieszczenia Ministra Środowiska ogłaszanymi w Monitorze Polskim[29].

(dowód: akta kontroli str. 174-197, 275-304, 442-459, 490-503, 546-554, 574-582, 587-613, 636-673, 690-715, 736-799, 812-830, 847-866, 876-932, 941-953, 956-967, 1003-1029, 1034-1039, 1044-1045, 1054-1063, 1120-1136)

W przypadku 23 decyzji zezwalających na usunięcie drzew, gdzie odstąpiono od naliczenia opłat z tego tytułu, uzasadniono to przypadkami przewidzianym w art. 86 ust. 1 pkt. 4, 5, 7, 9 i 10 ustawy o ochronie przyrody, tj. były to drzewa:

- zagrażające bezpieczeństwu ludzi lub mienia w istniejących obiektach budowlanych lub funkcjonowaniu urządzeń doprowadzających lub odprowadzających płyny, parę, gaz lub energię elektryczną,
- zagrażające bezpieczeństwu ruchu drogowego,
- które posadzono lub wyrosły na nieruchomości po zakwalifikowaniu jej w mpzp na cele budowlane,
- które obumarły lub nie rokują szansy na przeżycie, z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości,

---

[25] Zalecany obwód pnia drzew sadzonych w zamian.
[26] W 19 badanych sprawach.
[27] Kwota ta obejmuje także opłaty za usunięcie 7 919 m^2 krzewów.
[28] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 października 2004 r. w sprawie stawek opłat dla poszczególnych gatunków drzew (Dz. U. Nr. 228, poz. 2306 ze zm.)
[29] Obwieszczenia Ministra Środowiska z dnia 13 października 2011 r. w sprawie stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów oraz stawek kar za zniszczenie zieleni na rok 2012 (M.P. z 2011 r. nr 95, poz. 963).
Obwieszczenia Ministra Środowiska z dnia 15 października 2010 r. w sprawie stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów oraz stawek kar za zniszczenie zieleni na rok 2011 (M.P. z 2010 r. nr 76, poz. 954).
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).

– topole o obwodzie pnia powyżej 100 cm, mierzonego na wysokości 130 cm, nienależące do gatunków rodzimych, pod warunkiem ich zastąpienia w najbliższym sezonie wegetacyjnym drzewami innych gatunków.

(dowód: akta kontroli str. 301-304, 385-393, 449-459, 490-503, 546-551, 574-582, 609-613, 665-669, 778-794, 847-854, 876-889, 905-919, 946-953, 1007-1020, 1034-1039, 1054-1057)

Decyzjami nr WS-05.6131.2.110.2012.KR4 z 18 lutego 2013 r. oraz WS-05.6131.2.116.2012.KR3 z 14 listopada 2012 r. na inwestorów[30] nałożono obowiązek dokonania nasadzeń zastępczych za usunięte drzewa (2 topól kanadyjskich i 29 topól mieszańcowych, o obwodzie pni powyżej 100 cm) w terminie do 30 listopada 2013 r. w najbliższym okresie wegetacyjnym oraz do poinformowania Urzędu o dokonanych nasadzeniach. Z przedstawionej do kontroli dokumentacji nie wynikało, by inwestorzy dopełnili obowiązku poinformowania o dokonanych nasadzeniach, a Urząd sprawdził wykonanie postanowień tych decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 655-661, 788-794)

Krystyna Śmiłek, zastępca dyrektora Wydziału Kształtowania Środowiska wyjaśniła, że w sprawie prowadzonej pod sygnaturą WS-05.6131.2.110.2012.KR, oprócz decyzji o znaku WS-05.6131.2.110.2012.KR4 z 18 lutego 2013 r. w tym samym dniu zostały wydane jeszcze dwie inne decyzje, o sygnaturach WS-05.6131.2.2012.KR2 i WS-05.6131.2.2012.KR3, w których określono warunek dokonania nasadzeń zastępczych do 30 listopada 2015 r. Analogicznym przypadkiem jest sprawa oznaczona sygnaturą WS-05.6131.2.116.2012.KR, gdzie 14 listopada 2012 r. wydano w sumie 3 decyzje administracyjne, z których dla dwóch (WS-05.6131.2.116.2012.KR2 i WS-05.6131.2.116.2012.KR4) ustalono warunek wykonania nasadzeń zastępczych w terminie do 31 maja 2015 r. Kierując się ekonomiką postępowania, sprawdzenie nasadzeń zaplanowano w jednym terminie, równocześnie ze sprawdzeniem pozostałych decyzji, w których opłaty naliczono i odroczono. Zdaniem zastępcy dyrektora Wydziału Kształtowania Środowiska, żadna decyzja nie pozostałaby więc bez sprawdzenia. Krystyna Śmiłek poinformowała też, że z uwagi na stosunkowo dużą różnicę w czasie pomiędzy wyznaczonymi terminami nasadzeń, w stosunku do decyzji, dla których termin upłynął 30 listopada 2013 r., Wydział Kształtowania Środowiska 21 lipca 2014 r. skierował pisma do inwestorów z prośbą o przesłanie dokumentów potwierdzających wykonanie nasadzeń zastępczych. Zastępca dyrektora Wydziału zapewniła, że niezwłocznie po uzyskaniu stosownej dokumentacji zostaną przeprowadzone oględziny i ewentualne dalsze czynności.

(dowód: akta kontroli str. 1999, 2004-2005)

Odpowiadając na pytanie, czy w okresie objętym kontrolą Urząd prowadził z inwestorami negocjacje w celu zachowania drzew, zwłaszcza cennych przyrodniczo, w miejscu planowanej lub prowadzonej inwestycji, zastępca dyrektora Wydziału Kształtowania Środowiska podała następujące przykłady takich przypadków:

– inwestycja „Budowa ciągu pieszego – chodnika i ścieżki rowerowej wraz z oświetleniem i ogrodzeniem na os. Szkolnym w Krakowie”[31] – inwestor poinformował o zastosowanych rozwiązaniach projektowych w celu ochrony 8 na 16 drzew, w przypadku których w trakcie wizji lokalnej inspektorzy Wydziału Kształtowania Środowiska stwierdzili możliwość kolizji z inwestycją, a inwestor nie złożył wniosku o usunięcie tych drzew (m.in. w celu ochrony 3 drzew skorygowano przebieg ogrodzenia, a w przypadku 5 kolejnych zastosowano kratę ochronną);
– inwestycja „Budowa czterech budynków mieszkalnych jednorodzinnych w zabudowie bliźniaczej (…) przy ul. Kosocickiej”[32], w związku z zapisami w decyzji o warunkach zabudowy[33] *„maksymalnie dążyć do zachowania i zabezpieczenia przez zniszczeniem dwóch brzóz oraz młodego dębu, rosnących przy północnej stronie granicy działki nr 318/3 obr. 60 Podgórze”*, wezwano wnioskodawcę do wyjaśnienia w jaki sposób dążył do zachowania tych drzew; pismem z 9 lipca 2014 r. Urząd został poinformowany,

[30] Uniwersytet Jagielloński i Przedsiębiorstwo Budowlane „PROMBUD” Sp. z o.o. z Krakowa
[31] Sprawa o sygnaturze WS-05.6131.3.3.2014.AM
[32] Sprawa o sygnaturze WS-05.6131.3.62.2014.DS
[33] Znak AU-2/6730.2/3052/2012 z 21.12.2012 r.

że inwestor zmienił projekt, przybliżając wszystkie budynki do ul. Kosocickiej, co pozwoliło na zachowanie dwóch z czterech drzew rosnących na działce;

- budowa kompleksu sportowego przy ul. Chodowieckiego w Krakowie[34] - w trakcie rozprawy administracyjnej pracownicy Wydziału Kształtowania Środowiska zobowiązali inwestora do rozważenia konieczności usunięcia 4 drzew; inwestor poinformował, że nie jest możliwe pozostawienie tych drzew z uwagi na kolizję z inwestycją (jedno drzewo rosło w płycie planowanego boiska do piłki nożnej, drugie w miejscu projektowanej kanalizacji deszczowej i hali, a dwa pozostałe w istotny sposób kolidowałyby z masztami oświetleniowymi).

Ponadto Krystyna Śmiłek wyjaśniła, że Wydział chroni zieleń na etapie wydawania opinii do decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (dalej: „wzizt") oraz decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (dalej: „ulicp"), gdzie wpisywane są szczegółowe warunki ochrony zieleni. Następnie Wydział na etapie postanowień uzgadnia usunięcie tylko tych drzew lub krzewów, które w decyzjach wzizt i ulicp nie były określone jako ochronione. Kolejnym i końcowym etapem jest zezwolenie na usunięcie drzew/krzewów, które nie były przewidziane do ochrony w ww. postępowaniach.

(dowód: akta kontroli str. 1998, 2002-2003, 2144, 2149, 2153-2154)

W trakcie kontroli stwierdzono, że Gmina Miejska Kraków dysponowała terenami do nasadzeń zastępczych.

(dowód: akta kontroli str. 1998, 2001-2002, 2007-2014)

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

Urząd monitorował kolejne etapy postępowania administracyjnego dotyczące m.in. terminów wykonania nasadzeń, przy pomocy oprogramowania komputerowego „Wspomaganie procedur – Ochrona Zieleni" (wersja 3.4.6.), utworzonego przez Miejski Zarząd Baz Danych. Aplikacja umożliwiała m.in. podgląd dokumentów powiązanych z daną sprawą oraz wydanych decyzji. Możliwe też było wygenerowanie raportu dotyczącego nasadzeń za pomocą filtru „Data wydania decyzji w okresie od…do…", filtrów dla terminów odroczenia i posadzenia oraz filtru według wybranych wnioskodawców. Dodatkowo, na dysku wspólnym Wydziału Kształtowania Środowiska, umieszczono plik Excel „Odbiory nasadzeń z decyzji 2010, 2011, 2012", gdzie, jak w trakcie oględzin wyjaśnił Łukasz Pawlik – kierownik Referatu Kontroli i Opinii w Zakresie Zieleni, inspektor prowadzący daną sprawę wprowadza odpowiednie dane z kolejnych etapów jej realizacji. Z ww. pliku Excel było możliwe wygenerowanie raportu z kalendarzem umorzeń.

(dowód: akta kontroli str. 1137-1144)

W toku kontroli przeprowadzono oględziny, mające na celu weryfikację obowiązków nałożonych pięcioma decyzjami dot. nasadzeń zastępczych. Na podstawie analizy dokumentów oraz wizji lokalnej dokonano następujących ustaleń:

a) Zgodnie z trzema decyzjami z 17 listopada 2011 r. [35] oraz z decyzją z 6 lutego 2012 r.[36] w zamian za 59 usuniętych drzew należało posadzić, odpowiednio, 13 i 46 szt. drzew ozdobnych, na terenie inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 442-459)

W dniu 24 lipca 2012 r. do Urzędu wpłynęło pismo od pełnomocnika inwestora, informujące o wypełnieniu obowiązku nałożonych ww. decyzjami. W zgłoszeniu tym nie podano liczby drzew danego gatunku posadzonych na poszczególnych działkach, ani terminu ich posadzenia. Pismem z 18 września 2012 r. inwestor został wezwany do przedstawienia w terminie 7 dni od dnia otrzymania wezwania, dokumentu potwierdzającego posadzenie 59 sztuk drzew oraz szkicu sytuacyjnego miejsca dokonania nasadzeń.

(dowód: akta kontroli str. 460-462)

W toku przeprowadzonych oględzin przez kontrolerów NIK stwierdzono, że drzewa w łącznej liczbie 63 sztuk posadzono kilkoma nieregularnymi rzędami w trzech jednorodnych gru-

[34] Sprawa o sygnaturze WS.05.6131.2.185.2013.AG.
[35] Znak: WS-05.6131.2.171.2011.DS1, WS-05.6131.2.171.2011.DS2, WS-05.6131.2.171.2011.DS3.
[36] Znak WS-05.6131.1.60.2012.AG1.

pach: śliwy czerwone (15 sztuk), klony jesionolistne „Flamingo" (28 sztuk) i graby (20 sztuk). Wszystkie drzewa zostały uformowane w nisko przycięty szpaler. Był to zabieg celowy, gdyż zgodnie z projektem urządzenia zieleni, drzewa nie miały zasłaniać widoku na pobliski park i tak zostały dobrane gatunkowo, by dobrze znosiły mocne przycinanie. Teren wokół pni drzew został wysypany zrębkami, wyniesionymi nad poziom gruntu (wokół drzew nie uformowano mis). Po rozgarnięciu zrębek pod spodem rosła żywozielona trawa oraz, tuż nad ziemią, były widoczne uszkodzenia pni niektórych drzew (głównie grabów). Wszystkie drzewa były żywotne. W najlepszej kondycji były graby, które posiadały zdrowe pnie i liście, mimo uszkodzenia pni w dolnej części. Śliwy również były w stanie ogólnym dobrym. W najsłabszej kondycji zdrowotnej były klony jesionolistne „Flamingo", wszystkie z dużą ilością posuszu, wiotkimi liśćmi, wyglądającymi na więdnące, w większości posiadającymi ciemnobrązowe, suche i kruszące się pod palcami obwódki i plamy. Liście łatwo odrywały się od gałęzi, bądź opadały po dotknięciu. Pnie trzech klonów były uszkodzone (częściowy brak kory).

(dowód: akta kontroli str. 1188-1193, 1199)

b) Decyzją z 5 lutego 2013 r.[37] zezwolono na usunięcie 219 sztuk drzew i 117 m^2 krzewów kolidujących z planowaną inwestycją – budową cmentarza komunalnego wraz z budynkiem ceremonialnym i spopielarnią przy ul. Wielogórskiej i ul. Podgórki Tynieckie. Zezwolenia udzielono pod warunkiem posadzenia, m.in. na ww. działkach, 234 sztuk drzew i 117 krzewów ozdobnych. Nasadzenia miały zostać wykonane do 30 listopada 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 812-827)

W dniu 2 grudnia 2013 r. do Wydziału Kształtowania Środowiska wpłynęło pismo z Wydziału Inwestycji UMK informujące o wykonaniu nasadzeń zastępczych wynikających z ww. decyzji, wraz z protokołem odbioru robót.

(dowód: akta kontroli str. 837-840)

W trakcie oględzin przeprowadzonych przez kontrolerów NIK stwierdzono, że drzewa zostały posadzone od strony ul. Wielogórskiej, po zachodniej i wschodniej stronie terenu planowanej inwestycji, w liczbie 234 sztuk, w tym: 54 jarzęby, 100 lip drobnolistnych, 60 grabów i 20 głogów. Drzewa zostały nasadzone jednorodnymi grupami, lipy od strony wschodniej w górnej części terenu także szpalerowo. Drzewa w większości opalikowano trzema palikami wzmocnionymi w górnej części ryglami i ustabilizowano je taśmą. Przy kilku drzewach rygle były złamane lub ich brakowało. W części wschodniej terenu 8 lip nie posiadało palików. Pnie lip, jarzębów i głogów dodatkowo zabezpieczono perforowanymi osłonkami do wysokości ok. 1 metra (przy czym 5 lip i 2 głogi nie posiadały osłonek). Teren wokół wszystkich pni drzew w promieniu ok. 50 cm został wysypany zrębkami, których wygląd wskazywał, że mogły zostać wysypane przy nasadzeniach drzew. Wokół drzew nie uformowano mis. Teren nasadzeń był niedawno wykoszony. Pozostałe na miejscu resztki wykoszonych roślin (pozostawionych przy niektórych drzewach oraz susz na ziemi) wskazywały, że teren nasadzeń porasta głównie roślinność z rodzaju nawłoci, osiągająca od ok. 1 metra do ok. 2 metrów wysokości. Rośliny te występowały także masowo w bezpośrednim sąsiedztwie nasadzonych drzew.

Wszystkie posadzone drzewa były żywotne, jednak w zależności od gatunku znajdowały się w różnym stanie zdrowotnym. Spośród wszystkich nasadzonych drzew w najlepszej kondycji zdrowotnej były graby, gęsto ulistnione. Jarzęby w ok. 40% były w złym stanie zdrowotnym, posiadały zamierające liście, niektóre gałęzie były zupełnie pozbawione liści. Głogi w większości znajdowały się w dobrym stanie zdrowotnym, 3 egzemplarze prawie w całości były pozbawione liści lub z liśćmi zamierającymi. W najgorszym stanie zdrowotnym były lipy drobnolistne, prawie wszystkie pozbawione liści lub z liśćmi zamierającymi. Obecny przy oględzinach przedstawiciel Wydziału Inwestycji UMK stwierdził, że pielęgnacja terenu należy do wykonawcy nasadzeń, zgodnie z zawartą umową. Obecny na miejscu oględzin wykonawca nasadzeń oświadczył, że pielęgnacja posadzonych drzew nie należała do zakresu jego obowiązków.

(dowód: akta kontroli str. 1194-1199)

W latach 2010-2014 (do 30 czerwca 2014 r.) Urząd wymierzył łącznie 115 administracyjnych kar pieniężnych za usunięcie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia lub za

[37] Znak WS-05.6131.2.3.2013.AG.1.

zniszczenie zieleni, w wysokości 8 381,9 tys. zł, w tym 97 kar natychmiastowych na kwotę 6176,3 tys. zł oraz 18 kar odroczonych na okres 3 lat, na kwotę 2 205,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1115)

W okresie objętym kontrolą Urząd, wydając decyzje zezwalające na usunięcie zieleni, naliczył łącznie 52 106,2 tys. zł opłat[38] (natychmiastowych i odroczonych na trzy lata), tj. 10 203,2 tys. zł w 2010 r., 7 014,3 tys. zł w 2011 r., 16 493,9 tys. zł w 2012 r., 14 786 tys. zł w 2013 r. i 3 608,8 tys. zł w I półroczu 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1114)

W badanym okresie wpływy Urzędu z tytułu opłat za usuwanie zieleni wyniosły łącznie 21 997,7 tys. zł (3 524,5 tys. zł w 2010 r., 6 227,4 tys. zł w 2011 r., 6 731,7 tys. zł w 2012 r., 4 377,5 tys. zł w 2013 r. i 1 136,5 tys. zł do 30 czerwca 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 1116)

W latach 2010-2013, na działania związane z utrzymaniem, urządzaniem i pielęgnacją zieleni, inwestycjami w tereny zielone (np. urządzanie parków) oraz edukację w zakresie ochrony przyrody, Miasto Kraków[39] wydatkowało łączną kwotę w wysokości 79 714,3 tys. zł (29 406,9 tys. zł w 2010 r., 17 402,1 tys. zł w 2011 r., 16 617,9 tys. zł w 2012 r. i 16 287,4 tys. zł w 2013 r.). Na 2014 r. na ten cel zaplanowano wydatki w wysokości 18 796,1 tys. zł.

W toku kontroli stwierdzono, że w badanym okresie wydatki na działania związane z utrzymaniem zieleni oraz edukację w zakresie ochrony przyrody systematycznie malały, np. w 2010 r. na utrzymanie, urządzanie i pielęgnację terenów zieleni wydatkowano 22,3 mln zł, a w latach kolejnych między 15,1 mln zł a 15,5 mln zł; na działania edukacyjno-informacyjne w 2010 r. wydatkowano nieco ponad 3 mln zł, w roku następnym ponad połowę środków mniej, w latach 2012-2013 odpowiednio po 883 tys. zł i 853 tys. zł, a na 2014 r. na działania te zaplanowano niecałe 198 tys. zł; na inwestycje w tereny zielone w 2010 r. wydano nieco ponad 4 mln zł, w latach 2011-2012 po kilkaset tysięcy złotych, w 2013 r. na ten cel wydatkowano zaledwie 31 tys. zł, z kolei na 2014 r. zaplanowano ok. 3 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 1117, 1999)

Zastępca dyrektora Wydziału Kształtowania Środowiska wyjaśniła, że zarówno wpływy jak i wydatki środków z opłat i kar w zakresie zieleni kształtują się nieregularnie i nie wykazują jednoznacznych trendów. Wszystkie potrzeby z tym zakresie są bardzo dokładnie analizowane i realizowane są te zadania, które dla Miasta są najważniejsze i niezbędne, a jednocześnie dostosowane do wysokości środków, jakie Wydział jest w stanie zabezpieczyć. Pomimo zróżnicowanych środków przeznaczonych w poszczególnych latach na działania edukacyjne, Wydział realizuje szereg akcji w ramach prowadzonej na terenie Miasta edukacji ekologicznej.

(dowód: akta kontroli str. 2005)

Ustalone nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące badanej działalności

Jako dobrą praktykę należy uznać wymaganie od inwestorów projektów zagospodarowania terenu w zakresie urządzenia zieleni.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako skuteczne działania Urzędu w zakresie monitorowania i egzekwowania wykonania obowiązków nałożonych decyzjami oraz zapewnienia właściwej kompensacji przyrodniczej. Zdaniem NIK pracownicy Wydziału Kształtowania Środowiska dokładają należytej staranności w informowaniu inwestorów w zakresie ochrony drzew na placu budowy, doboru materiału szkółkarskiego, a także właściwej pielęgnacji nowo posadzonych drzew, co znajduje odzwierciedlenie zarówno w uzasadnieniach decyzji, jak i późniejszej korespondencji prowadzonej z inwestorami.

---

[38] Bez decyzji uchylonych przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze i Wojewódzki Sąd Administracyjny oraz decyzji, co do których stwierdzono wygaśnięcie z uwagi na niezrealizowanie wycinki przed upływem wyznaczonego terminu.

[39] Według informacji na dzień 25 lipca 2014 r. otrzymanych z następujących wydziałów i jednostek organizacyjnych Miasta Kraków: Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu, Zarządu Infrastruktury Sportowej, Zarządu Cmentarzy Komunalnych, Wydziału Edukacji (oraz Zespołu Ekonomiki Oświaty wraz z jednostkami podległymi), Wydziału Kultury (z jednostkami podległymi), Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej (wraz z jednostkami podległymi), Zarządu Budynków Komunalnych, Wydziału Kształtowania Środowiska (środki z opłat i kar za korzystanie ze środowiska).

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

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą działalność edukacyjna i informacyjna Urzędu, o której mowa w art. 4 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody, polegała na:

- opracowaniu, wydrukowaniu i rozpowszechnieniu broszur informacyjnych i ulotek[40] poświęconych tematyce ochrony drzew. Materiały te udostępniono również w formie pdf na stronach internetowych portalu Magiczny Kraków (www.krakow.pl);
- umieszczeniu na ww. portalu internetowym poradników pt „Czy dobrze pielęgnujesz swą zieleń – drzewa i krzewy" oraz „Pnącza dla Krakowa". Natomiast na stronach www.bip.krakow.pl zamieszczono poradnik „Pielęgnacja drzew – podstawowe zasady" oraz informację dotyczącej sadzenia drzew i krzewów;
- publikacji artykułów w dwutygodniku miejskim Kraków.pl dotyczących głównie zasad prawidłowej pielęgnacji drzew (jeden lub dwa artykuły rocznie)[41];
- zakupie sadzonek drzew i krzewów oraz ich rozdaniu mieszkańcom podczas imprez edukacyjnych (np. Dni Ziemi, Krakowski Festiwal Recyklingu), w zamian za zebrane surowce wtórne (w latach 2010-2014 rozdano 71 tys. sadzonek);
- prowadzeniu projektów edukacyjnych (np. w 2010 r. konkurs „Ogródek przed domem", w 2011 r. „Młodzi odkrywcy zielonej Nowej Huty", w 2012 r. „Ptaki w mieście", w 2013 r. projekt „Młodym okiem na zieleń", w 2014 r. „Pobudka dla Wilgi"), w tym projektów realizowanych corocznie (np. Turniej Wiedzy o Środowisku, Spotkania Młodych Ekologów, projekt „Miasto-Ogród");
- przeprowadzeniu przez Wydział Kształtowania Środowiska, w latach 2011-2012, szkoleń w zakresie doboru, sadzenia, pielęgnacji drzew i krzewów dla właścicieli, zarządców, administratorów oraz osób odpowiedzialnych za utrzymanie terenów zielonych.

(dowód: akta kontroli str. 1118-1119, 1546-1589)

Działalność edukacyjna i informacyjna, dotycząca ochrony przyrody była prowadzona w szkołach, dla których organem prowadzącym było Miasto Kraków. Na podstawie informacji uzyskanych z 10 szkół[42], ustalono, że podejmowane działania związane z ochroną przyrody (uwzględniające też tematykę dotyczącą drzew) polegały m.in. na:

- wprowadzeniu tematyki ochrony przyrody na godzinach wychowawczych, lekcjach przyrody, biologii lub geografii, w tym prowadzeniu zajęć w terenie;
- organizowaniu wycieczek do ogrodu botanicznego, krakowskich parków (m.in. Zespół Szkół Ogólnokształcących nr 1 i nr 7);
- organizowaniu zajęć kółka przyrodniczego (Zespół Szkół Ogólnokształcących nr 1, Zespół Szkolno-Przedszkolny nr 5);
- organizowaniu konkursów o tematyce przyrodniczej i ekologicznej oraz uczestnictwie uczniów w konkursach ogólnopolskich, np. w konkursie nauk przyrodniczych „Świetlik" (uczniowie Zespołu Szkół Ogólnokształcących nr 1), konkursie „Eko-planeta" (uczniowie Zespołu Szkół Energetycznych);
- sadzeniu drzew i pielęgnacji zieleni w otoczeniu szkoły (Zespół Szkół Ogólnokształcących nr 1, nr 7, nr 9, nr 14, nr 35, Zespół Szkolno-Przedszkolny nr 2);
- udziale uczniów klasy trzeciej w ogólnopolskiej akcji „500 milionów drzew", w ramach której otrzymali informacje m.in. na temat drzew i lasów oraz otrzymali sadzonki jodły;
- uczestnictwie w akcjach ekologicznych, m.in. „Sprzątanie świata", „Dzień Ziemi";

---

[40] np. „Ochrona zieleni – biuletyn informacyjny Urzędu Miasta Krakowa Wydziału Kształtowania Środowiska" (w latach 2010-2013 corocznie aktualizowany) zawierający informacje o przepisach prawnych dotyczących ochrony drzew i krzewów; cykl trzech broszur „Projektowanie zieleni na terenach miejskich" (część I – *Zasady ogólne*, część II – *Zieleń towarzysząca zabudowie mieszkaniowej*, część III – *Zieleń towarzysząca trasom komunikacji miejskiej*); ulotka „Drzewa i krzewy w mieście – najczęściej zadawane pytania" zawierająca skróconą i uproszczoną wersję biuletynu z 2012 r.; ulotka „Ochrona drzew na terenach inwestycyjnych" z 2012 r.; ulotka „Zimowe utrzymanie dróg i chodników w aspekcie ochrony drzew i krzewów".

[41] Od 2010 r. sześć artykułów: „Prawo do ochrony" - marzec 2010 r., nr 4 (47); „Jak dbać o zieleń" - marzec 2011 r., nr 4 (68); „Jak sadzić drzewa?" - marzec 2012 r., nr 5 (91); „Jak dbać o zieleń" - kwiecień 2012 r., nr 6 (92); „Drzewa w mieście" - marzec 2013 r., nr 6 (112); „Więcej sadzimy niż wycinamy" – marzec 2014 r., nr 6 (133).

[42] Informację uzyskano na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK z Zespołu Szkół Ogólnokształcących nr 1, Zespołu Szkół Ogólnokształcących nr 7, Zespołu Szkół Ogólnokształcących nr 9, Zespołu Szkół Ogólnokształcących nr 14, Zespołu Szkół Ogólnokształcących nr 35, Zespołu Szkół Budowlanych nr 1, Zespołu Szkolno-Przedszkolnego nr 2, Zespołu Szkolno-Przedszkolnego nr 5, Zespołu Szkół Energetycznych, I Liceum Ogólnokształcącego.

– organizowaniu przedstawień tematycznych „Szanuj zieleń” i „Chronimy przyrodę” (Samorządowe przedszkole nr 39, wchodzące w skład Zespołu Szkolno-Przedszkolnego nr 2);
– uwzględnieniu ochrony przyrody w Zespole Szkół Budowlanych nr 1 w lekcjach przedmiotów związanych z projektowaniem architektonicznym i organizacją robót budowlanych, na których zwracano uwagę m.in. na ograniczenie wycinki drzew, przygotowanie placu budowy bez uszczerbku dla istniejącej zieleni, obowiązek zabezpieczenia drzew na terenie inwestycji oraz informowano o zasadach usuwania drzew.

(dowód: akta kontroli str. 1590-1615)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

NIK ocenie pozytywnie działalność Urzędu w zakresie edukacji i informacji przyrodniczej.

4. Skargi związane z usuwaniem drzew

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie do Urzędu wpłynęło 20 skarg oraz 15 pism z interwencjami i petycjami (postulatami) mieszkańców Krakowa w związku z wycinką drzew prowadzoną na terenie miasta. Najczęściej skargi dotyczyły usunięcia drzew bez wymaganego zezwolenia lub nieprawidłowego postępowania pracowników Wydziału Kształtowania Środowiska, co jednak nie znalazło potwierdzenia w wynikach kontroli.

Z populacji tej do kontroli wybrano 4 sprawy skargowe, dotyczące wycinki największej liczby drzew, w związku z inwestycjami przy ul. Ks. Karabuły, ul. Zbrojarzy, ul. Ks. Kuczkowskiego/ul. Kurzei oraz ul. Rydla (dwie ostatnie sprawy zostały zbadane w ramach próby 19 spraw wytypowanych do badania szczegółowego w toku kontroli). Skarga dotycząca wycinki drzew przy ul. Ks. Karabuły wpłynęła także do NIK.

(dowód: akta kontroli str. 37-44)

W sprawie dotyczącej wydania zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów przy ul. Ks. Karabuły w Krakowie akta sprawy zostały przekazane przez UMK do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie 28 stycznia 2014 r. w związku z toczącym się tam postępowaniem dotyczącym stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta Miasta Krakowa z 9 października 2013 r. Do czasu zakończenia kontroli (14 lipca 2014 r.) akta nie zostały zwrócone. Postanowieniami z 24 czerwca 2014 r., znak SKO.OŚ/4170/191/2014 oraz SKO.OŚ/4170/417/2013, SKO odmówiło wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji. Jednocześnie Kolegium zawiadomiło[43] o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta Miasta Krakowa z 9 października 2013 r. (znak WS-05.6131.2.161.2013.AG.1) zezwalającej na usunięcie 156 szt. drzew i 72 m^2 krzewów ozdobnych kolidujących z projektowanym zamierzeniem budowlanym pn. Budowa zespołu trzech budynków mieszkalnych wielorodzinnych z parkingami podziemnymi przy ul. Ks. Karabuły w Krakowie.

W toku kontroli w UMK dostępne były tylko akta dotyczące wydania postanowienia Prezydenta Miasta Krakowa z 15 września 2011 r., znak WS-05.6131.3.114.2011.AG, w którym pozytywnie zaopiniowano usunięcie 158 szt. drzew ozdobnych w wieku powyżej 10 lat kolidujących z inwestycją. W postanowieniu zaznaczono, że usunięcie drzew będzie mogło nastąpić po uzyskaniu decyzji administracyjnych, a także wskazano zalecenia do dalszego postępowania. Postanowienie to zostało zaskarżone do SKO w Krakowie. Kolegium postanowieniami z 6 sierpnia 2013 r. (SKO.OŚ 4170/136/2013) umorzyło wszczęte postępowanie w przedmiocie stwierdzenia nieważności postanowienia organu I instancji, a z 7 sierpnia 2013 r. (SKO.OŚ 4170/137/2013) odmówiło wstrzymania wykonania zaskarżonego postanowienia. Z kolei postanowieniem z 19 września 2013 r. (SKO.OŚ/4170/290/2013) Kolegium utrzymało w mocy zaskarżone postanowienie SKO z 6 sierpnia 2013 r. (znak. SKO.OŚ 4170/136/2013), a Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wyrokiem z 28 lutego 2014 r., sygn. II SA/Kr 1590/13, oddalił skargę na to postanowienie.

[43] Pismo z 1 lipca 2014 r., data wpływu do UMK 2014-07-09.

W 2010 r. prowadzono postępowanie w związku ze zgłoszeniami dotyczącymi usuwania drzew bez wymaganego zezwolenia z nieruchomości przy ul. Ks. Karabuły w Krakowie (działki 194/11, 194/7 obr. 43 Podgórze). W toku postępowania wyjaśniającego przeprowadzono oględziny, sporządzono dokumentację fotograficzną oraz ustalono wiek drzew m.in. poprzez wywierty dordzeniowe świdrem przyrostowym Presslera. Wiek usuniętych drzew nie przekraczał 10 lat. Ponieważ nie jest wymagane zezwolenie na usunięcie drzew, których wiek nie przekracza 10 lat (art. 83 ust. 6 pkt 4 ustawy o ochronie przyrody), umorzono postępowanie w tej sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 75-155)

Pismem z dnia 12 października 2010 r. Antoni Fryczek, dyrektor Biura Kontroli Wewnętrznej UMK, zwrócił się do Małgorzaty Mrugały, dyrektora Wydziału Kształtowania Środowiska, z prośbą o zbadanie sprawy wycinki drzew przy ul. Zbrojarzy. W dniu 22 października 2010 r. Ewa Olszowska-Dej, zastępca dyrektora Wydziału Kształtowania Środowiska, udzieliła odpowiedzi dyrektorowi Biura Kontroli Wewnętrznej. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że w dniach 7 i 8 września 2009 r. oraz 9 listopada 2009 r. do Urzędu wpłynęły interwencje mieszkańców ul. Zbrojarzy i ul. Krokusowej, dotyczące unieważnienia decyzji zezwalającej na wycinkę drzew przy ul. Zbrojarzy 105, w związku z prowadzoną tam budową budynku wielorodzinnego. Wycinka drzew i krzewów miała miejsce 9 listopada 2009 r., tj. 4 miesiące po uprawomocnieniu się decyzji zezwalającej inwestorowi na usunięcie zieleni z tego terenu i dotyczyła drzew mało wartościowych pod względem przyrodniczym (teren inwestycji był opuszczonym, dawnym ogrodem przydomowym, z licznymi samosiewami i drzewami owocowymi). Ponadto postanowieniami z 9 listopada 2009 r.[44], Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie stwierdziło niedopuszczalność odwołań złożonych przez mieszkańców posesji sąsiadujących z miejscem wycinki drzew, z uwagi na fakt, że osoby te nie były stronami w postępowaniu dotyczącym usunięcia zieleni.

(dowód: akta kontroli str. 335-361)

Odpowiadając na pytanie czy w przypadku spraw zbadanych w toku kontroli lub innych prowadzonych przez Wydział Kształtowania Środowiska prowadzono konsultacje z mieszkańcami Krakowa lub z organizacjami pozarządowymi zajmującymi się ochroną drzew, Krystyna Śmiłek, zastępca dyrektora Wydziału wyjaśniła, że wnioski o wydanie decyzji zezwalającej na usunięcie drzew są umieszczane w publicznie dostępnym wykazie i mieszkańcy oraz organizacje pozarządowe mają możliwość zapoznania się z nimi. Przedstawiciele organizacji pozarządowych są dopuszczani do udziału w postępowaniu na prawach strony zawsze, gdy się o to zwrócą (biorą udział w wizjach lokalnych, otrzymują decyzje i wyrażają swoje stanowisko). W sprawie przebudowy Rynku Podgórskiego i zabudowy mieszkaniowej przy ul. Rydla mieszkańcy nie złożyli takich wniosków i nie protestowali w Wydziale odnośnie wycinki drzew na tych terenach. Odnośnie do budowy budynków wielorodzinnych przy ul. Karabuły, mieszkańcy składali interwencje w Wydziale na etapie wydawania promesy, zezwolenia na usunięcie zieleni oraz wycinki drzew. W ramach przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej otrzymali dokumenty i złożyli wniosek do Samorządowego Kolegium Odwoławczego o stwierdzenie nieważności decyzji oraz złożyli wniosek do prokuratury. W ramach zabudowy mieszkaniowej przy ul. Rydla mieszkańcy interweniowali na etapie wycinki drzew i prowadzenia prac budowlanych. Ponieważ mieszkańcy nie są stronami postępowania, w przypadku prowadzonych inwestycji nie są z nimi prowadzone konsultacje na etapie postępowania o udzielenie pozwolenia na usunięcie drzew. Zastępca dyrektora Wydziału Kształtowania Środowiska zwróciła uwagę, że przepisy ustawy o ochronie przyrody jako stronę takiego postępowania określają tylko posiadacza terenu. Podobnie brzmi przepis art. 28 Kpa, zgodnie z którym mieszkańcy nie mogą być stronami postępowania w sprawie terenu, co do którego nie posiadają tytułu prawnego. Krystyna Śmiłek wyjaśniła, że wymagana dokumentacja jest zawsze przekazywana w przypadku wniosku mieszkańców o przekazanie dokumentacji dotyczącej wycinki w ramach udostępnienia informacji o środowisku. W postępowaniach, jako przedstawiciele mieszkańców, biorą udział radni dzielnic.

(dowód: akta kontroli str. 2004, 2248-2289)

[44] Znak: SKO/60/5291/2009/Oś, SKO/60/5292/2009/Oś, SKO/60/5293/2009/Oś

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi zastrzeżeń do prowadzonych postępowań skargowych w zbadanym zakresie.

IV. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[45] 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 Krakowie.

Kraków, dnia sierpnia 2014 r.

Kontrolerzy

Agata Brzeska-Lebiecka
doradca prawny

Monika Gruszeczka-Jasińska
specjalista kontroli państwowej

Bernard Różański
starszy inspektor kontroli państwowej

[45] Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.