



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR – 4112-01-01/2013

S/13/003

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	S/13/003 – Ochrona drzew w procesie inwestycyjnym na terenie Zakopanego w latach 2009-2013
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	1. Piotr Smyrak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83858 z dnia 8 kwietnia 2013 r. (dowód: akta kontroli, str. 119-120) 2. Małgorzata Kram, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83860 z dnia 12 kwietnia 2013 r. (dowód: akta kontroli, str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Zakopane, ul. Kościuszki 13, 34-500 Zakopane, zwany dalej <i>Urzędem</i> .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Janusz Majcher, Burmistrz Miasta Zakopane. (dowód: akta kontroli, str. 121)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zakresie ochrony drzew, w tym w związku z podejmowaniem przez inwestorów przedsięwzięć budowlanych. Ocena ta odnosi się w szczególności do: (1) niewystarczającego wykorzystania obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Śródmieście Wschód jako instrumentu ochrony drzew na terenie Zakopanego, (2) wydawania decyzji zezwalających na usunięcie drzew oraz weryfikacji wywiązywania się z obowiązków ustalonych w tych decyzjach, (3) wymierzania, pobierania i ewidencjonowania administracyjnych kar pieniężnych za usunięcie drzew bez wymaganego zezwolenia względnie ich zniszczenie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższa ocena ogólna wynika z ocen cząstkowych i uwag dotyczących obszarów działalności Urzędu, które zostały objęte kontrolą. Formułując tę ocenę Najwyższa Izba Kontroli uwzględniła w szczególności:

- nieuwzględnienie w dostatecznym stopniu zagadnień związanych z ochroną przyrody przy opracowaniu i uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Śródmieście Wschód, wynikających z obowiązujących przepisów prawa, opracowania ekofizjograficznego oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;
- nierzetelne prowadzenie uzgodnień i opiniowania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Śródmieście Wschód, co powodowało niejednokrotne traktowanie podmiotów opiniujących i uzgadniających projekt planu;
- nieprawidłowe i nierzetelne działania w zakresie wydawania decyzji zezwalających na usunięcie drzew;
- niegospodarność w zakresie wymierzania i pobierania administracyjnych kar pieniężnych za usuwanie drzew bez wymaganego zezwolenia;
- nierzetelny sposób weryfikacji wywiązywania się z obowiązków ustalonych w zezwoleniach na usunięcie drzew;

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

- nieprawidłowości w zakresie ewidencji księgowej należności z tytułu opłat za usunięcie drzew oraz kar za usunięcie drzew bez wymaganego zezwolenia lub ich zniszczenie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wykorzystanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jako instrumentu ochrony drzew

1.1. Zgodność ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego z wymaganiami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Opis stanu
faktycznego

Analizę ustaleń planu miejscowego przeprowadzono przede wszystkim w odniesieniu do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Śródmieście Wschód² – w związku z faktem, że do NIK wpłynęła skarga w sprawie zezwolenia na usunięcie drzew przy ul. Jagiellońskiej w Zakopanem³, tj. z terenu znajdującego się w strefie ochrony konserwatorskiej według ustaleń tego planu.

Wniosek w sprawie uzgodnienia projektu planu miejscowego dla obszaru Śródmieście Wschód (oraz projektów 5 innych planów) Burmistrz Miasta Zakopane przesłał do właściwych organów – w tym do Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków (WUOZ), Delegatury w Nowym Targu – pismem z 10 lutego 2010 r. (data wysyłki – 11 lutego 2010 r.). Na uzgodnienie projektów Burmistrz wyznaczył 21 dni, tj. najkrótszy możliwy termin określony w art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴ (wg ówczesnie obowiązującego stanu prawnego), stosownie do którego burmistrz ustala termin dokonania uzgodnień albo przedstawienia opinii przez odpowiednie organy nie krótszy niż 21 dni od dnia udostępnienia projektu planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko. Pismem z 19 marca 2010 r. (data wysyłki – 25 marca 2010 r.) Burmistrza Miasta Zakopane wysłał do uzgodnień projekty 5 kolejnych planów.

(dowód: akta kontroli, str. 207-211, 215-220)

Postanowieniem z 5 maja 2010 r., wydanym z upoważnienia Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, uzgodniony został projekt planu miejscowego dla obszaru Śródmieście Wschód pod warunkiem uwzględnienia uwag (zastrzeżeń) przedstawionych w postanowieniu. Polegały one na uzupełnieniu tekstu o zapis, że projekt budowlany przebudowy obiektów o cechach zabytkowych (wymienionych w planie) należy uzgodnić z Wojewódzkim Urzędem Ochrony Zabytków (Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków), a także wprowadzeniu do tekstu planu dwóch stref ochrony konserwatorskiej – zamiast jednej – strefę A ścisłej ochrony konserwatorskiej oraz strefę B częściowej ochrony konserwatorskiej, wraz z proponowanymi ograniczeniami, zakazami i nakazami, w tym m.in. nakazem zachowania starodrzewu oraz kompozycyjnych układów zieleni, a także prowadzenia działalności inwestycyjnej zgodnie z wytycznymi konserwatorskimi WUOZ (dla obu stref).

W planie miejscowym dla obszaru Śródmieście Wschód⁵ – uchwalonym 9 września 2010 r. – powyższych uwag nie uwzględniono z racji dokonania uzgodnienia po terminie.

(dowód: akta kontroli, str. 212-214, 632)

W planie tym utworzono strefy ochrony konserwatorskiej, oznaczone na rysunku planu symbolem KR, [...] w których obowiązują ograniczenia oraz zakazy i nakazy ustalone niniejszym planem w ustaleniach szczegółowych dla wydzielonych terenów.

W ustaleniach szczegółowych planu nie określono żadnych ograniczeń oraz zakazów i nakazów w związku z utworzeniem stref ochrony konserwatorskiej.

Analiza zapisów planów miejscowych uchwalonych przez Radę Miasta Zakopane po 2008 roku (20 planów) wykazała, że strefy ochrony konserwatorskiej utworzono w 13 (w tym w 4

² Uchwała nr LIX/949/2010 Rady Miasta Zakopane z dnia 9 września 2010 r.

³ Decyzja znak WOŚ.6131.5.2012 z 4 września 2012 r.

⁴ Dz.U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.

⁵ Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego z 2010 r., Nr 504, poz. 3766.

– strefy częściowej ochrony konserwatorskiej). W 7 z tych planów zamieszczono analogiczny zapis o ograniczeniach, zakazach i nakazach w ustaleniach szczegółowych, przy czym w 5 z nich (Polana Szymoszkowa, Pardałówka-Antałówka, Szkolna-Kamieniec-Szpitalna, Strążyska-Małe Żywcańskie i Zamoyskiego) – podobnie jak w planie Śródmieście Wschód – faktycznie tego nie uczyniono. W przypadku 2 planów (Śródmieście Zachód, Kościeliska) wymogi w odniesieniu do obiektów zabytkowych potraktowano incydentalnie.

(dowód: akta kontroli, str. 184-200)

W planie miejscowym Śródmieście Wschód teren działek nr 290/10 i 290/11 obr. 5 w Zakopanem przy ul. Jagiellońskiej przeznaczono na usługi komercyjne i oznaczono symbolem 2.U/M *tereny zabudowy usługowej*. Przeznaczenie podstawowe terenu określono jako *usługi i mieszkalnictwo realizowane jako budynki mieszkalne jednorodzinne lub mieszkania w budynkach usługowych*, a przeznaczenie dopuszczalne, realizowane w ramach przeznaczenia podstawowego – *miejsca postojowe, zieleń urządzona, obiekty budowlane infrastruktury technicznej*.

(dowód: akta kontroli, str. 427-432)

Na działkach nr 290/10 i 290/11 obr. 5 – w ich południowej części oraz w bezpośrednim sąsiedztwie obiektów zabytkowych – zlokalizowana została inwestycja, której konsekwencją było usunięcie rosnących tam drzew. Pozwolenie na budowę dotyczyło obiektu kategorii XVII, do której zaliczają się budynki handlu, gastronomii i usług o charakterze komercyjnym.

(dowód: akta kontroli, str. 261, 387-390, 403, 486-488)

Na działce nr 290/11 obr. 5 w Zakopanem zlokalizowane są dwa obiekty wpisane do gminnej ewidencji zabytków Miasta Zakopane⁶ – willa drewniana „Konstantynówka” (poz. 590 w ewidencji) oraz dawne sanatorium „Warszawianka” (poz. 591 w ewidencji). Ponadto na działce nr ewid. 290/4 obr. 5 (sąsiadującej z dz. nr ewid. 290/11) zlokalizowany jest obiekt leżakowni dawnego sanatorium „Warszawianka”, wpisany do rejestru zabytków nieruchomości województwa małopolskiego pod poz. A-1119/M⁷, w którym obecnie mieści się Galeria Władysława Hasióra (oddział Muzeum Tatrzańskiego w Zakopanem).

(dowód: akta kontroli, str. 261, 433, 486-488)

W okresie przygotowywania projektu planu Śródmieście Wschód właścicielem działek 290/10 i 290/11 obr. 5 była spółka „Polskie Tatry” SA. Udziałowcami spółki byli Skarb Państwa (71,87%) oraz Miasto Zakopane⁸ (28,13%). Pokrycie kapitału zakładowego przez Gminę Tatrzańską nastąpiło w drodze wkładu niepieniężnego, w skład którego wchodził ww. teren wraz z m.in. budynkami willi „Konstantynówka” oraz d. sanatorium „Warszawianka”.

(dowód: akta kontroli, str. 489-491)

W sierpniu 2010 r. spółka Polskie Tatry SA sprzedała – późniejszym wnioskodawcom w sprawie zezwolenia na usunięcie drzew na przedmiotowej nieruchomości – działki nr ewid. 290/10 o pow. 0,3506 ha i nr ewid. 290/11 o pow. 0,6259 ha wraz ze stanowiącymi część składową tych nieruchomości budynkami za łączną cenę 13 327 940 zł⁹.

(dowód: akta kontroli, str. 253-260)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nieuwzględnienie przy opracowaniu i uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Śródmieście Wschód zagadnień związanych z ochroną przyrody, a wynikających z obowiązujących przepisów prawa, opracowania ekofizjograficznego oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. W efekcie uchwalony plan miejscowy, który stanowi akt prawa miejscowego, nie był

⁶ Zarządzenie nr 23/2011 Burmistrza Miasta Zakopane z dnia 14 lutego 2011 r. – http://www.zakopane.eu/index.php?option=16&action=news_show&news_id=4540.

⁷ http://www.wuoz.h2.pl/site/images/2013_rejestr/rejestr%20ma%B3opolski_aktualne.pdf.

⁸ W dacie powołania spółki Gmina Tatrzańska.

⁹ W latach 2007-2009 i 2011 spółka Polskie Tatry SA ponosiła straty brutto – od 196 tys. zł do 2 726 tys. zł. Wyjątkiem był rok 2010, w którym sprzedała działki nr 290/10 i 290/11 obr. 5 w Zakopanem wraz z zabudowaniami i osiągnęła zysk brutto 11 006 tys. zł – źródło: Monitor Polski B: z 2008 r. Nr 2025, poz. 11481, z 2009 r. Nr 2160, poz. 12019, z 2010 r. Nr 1437, poz. 7927, z 2011 r. Nr 1448, poz. 8041, z 2012 r. Nr 1606, poz. 8879.

instrumentem chroniącym w dostatecznym stopniu przyrodę na terenie Zakopanego, co doprowadziło do wycięcia ponad 80 zdrowych drzew na działkach nr 290/10 i 290/11 obr. 5 w Zakopanem przy ul. Jagiellońskiej.

Obowiązkiem organów administracji publicznej, osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych jest dbałość o przyrodę będącą dziedzictwem i bogactwem narodowym (art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹⁰). Ochrona przyrody polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody w tym m.in. zieleni w miastach i wsiach oraz zadrzewień (art. 2 ust. 1 pkt 8 i 9 ustawy o ochronie przyrody). Organy administracji publicznej są obowiązane do zapewnienia warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych dla ochrony przyrody (art. 4 ust. 2. ustawy o ochronie przyrody). Cele ochrony przyrody, do których należy m.in. ochrona walorów krajobrazowych, zieleni w miastach i wsiach oraz zadrzewień, realizowane są m.in. przez uwzględnianie wymagań ochrony przyrody w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (art. 2 ust. 2 pkt 5 oraz art. 3 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody).

W art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazane zostały obowiązkowe elementy planu miejscowego. Taki charakter ma m.in. konieczność określenia zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego (pkt 3), a także zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (pkt 4). W rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹¹ doprecyzowano, że ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające (m.in.) z potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w szczególności w art. 72 i 73 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹² (§ 4 pkt 3), a ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami planu, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów (§ 4 pkt 4). Zgodnie z art. 72 ust. 1 pkt 3 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska w szczególności przez zapewnienie kompleksowego rozwiązania problemów zabudowy miast i wsi, ze szczególnym uwzględnieniem m.in. urządzania i kształtowania terenów zieleni oraz zapewnienie ochrony walorów krajobrazowych środowiska i warunków klimatycznych. Wymagania te określa się na podstawie opracowań ekofizjograficznych (art. 72 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska).

Według *Opracowania ekofizjograficznego dla potrzeb miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Śródmieście-Wschód*, sporządzonego w październiku 2009 roku, cały obszar objęty planem podzielono na kompleksy przyrodniczo-funkcjonalne A, B i C. W kompleksie B wskazana jest ochrona i właściwe kształtowanie krajobrazu kulturowego, modernizacja (eliminacja) obiektów dysharmonizujących krajobrazowo, a także utrzymanie i rewitalizacja terenów zieleni. W odniesieniu do całego obszaru planu zaznaczono, że jakość oraz różnorodność naturalnych walorów środowiska przyrodniczego została zdecydowanie uszczuplona, a dalsze zagospodarowanie obszaru powinno zagwarantować zachowanie pozostałych jeszcze wartości jego struktury. W opracowaniu wskazano również na główne źródła zagrożeń dla środowiska przyrodniczego – silną presję na dogęszczanie zabudowy, realizację obiektów przeskalowanych, o architekturze niedostosowanej do walorów otoczenia, na małych działkach, co będzie uniemożliwiać realizację zieleni wysokiej. W syntezie opracowania, w odniesieniu do kompleksu B, prawie w całości znajdującego się w obszarze podwyższonej ochrony wartości kulturowych – wg zapisów studium

¹⁰ Dz.U. z 2013 r. poz. 627 ze zm.

¹¹ Dz.U. Nr 164, poz. 1587.

¹² Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.

uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – postulowano m.in. ochronę zieleni, w tym zadrzewień i terenów zieleni urządzonej, a także odpowiednie kształtowanie zieleni w otoczeniu obiektów o wysokich wartościach kulturowych, w celu właściwego wyeksponowania tych obiektów.

Kompleks B – osadniczy o wysokich walorach krajobrazu kulturowego – objął swoim zasięgiem m.in. działki nr 290/10 i 290/11 obr. 5 w Zakopanem przy ul. Jagiellońskiej, z których usunięto drzewa po uzyskaniu zezwolenia będącego przedmiotem skargi do NIK. W załączniku graficznym do opracowania południowe części działek nr 290/10 i 290/11 obr. 5 oznaczone zostały jako „tereny zieleni urządzonej drzewiasto-krzewiastej”.

(dowód: akta kontroli, str. 171-174)

Zgodnie ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Zakopane, uchwalonym w grudniu 1999 r. i nadal obowiązującym, jako cel główny rozwoju wskazano osiągnięcie zrównoważonego i trwałego rozwoju miasta, zapewniającego dla turystów warunki pobytu – w drodze podnoszenia atrakcyjności Zakopanego jako ośrodka turystyczno-wypoczynkowego o unikalnych walorach środowiska i bogatej tradycji (§ 4 ust. 1). Jednym z celów strategicznych, który ma zapewnić spełnienie celu głównego, uznano racjonalne i efektywne wykorzystanie walorów środowiska przyrodniczego i kulturowego, jako podstawy rozwoju głównej i ekonomicznej funkcji miasta (§ 4 ust. 2 pkt 2). Dla terenu obejmującego swym zasięgiem m.in. działki ewid. nr 290/10 i 290/11 obr. 5 w Zakopanem studium przewidywało utrzymanie i rozwijanie funkcji usługowych, z preferencjami dla wyspecjalizowanych, centrotwórczych usług ogólnomiejskich, zwłaszcza z zakresu kultury (teatr, hala wielofunkcyjna, sala widowiskowa, pomieszczenie klubowe itp.). Inną funkcją tego obszaru wg studium to ochrona historycznej struktury przestrzennej wraz z istniejącymi obiektami zabytkowymi i innymi, stanowiącymi dobrą kulturę oraz ochrona istniejących zespołów zieleni, w tym zadrzewień.

(dowód: akta kontroli, str. 175-183)

W odpowiedzi na pytanie, dlaczego przedstawił Radzie Miasta Zakopane projekt planu Śródmieście Wschód, którego zapisy w odniesieniu do obszaru działek 290/10 i 290/11 obr. 5 w Zakopanem kolidują z zapisami *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Zakopanego* oraz *Opracowania ekofizjograficznego dla potrzeb miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Śródmieście Wschód*, Burmistrz Janusz Majcher wyjaśnił m.in., że:

- zgodnie z brzmieniem ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, z którym procedowany był plan Śródmieście Wschód, plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium; w związku z powyższym szczegółowo analizowano ustalenia studium zarówno w części rysunkowej, jak i tekstowej;
- ustalenia planu w części dotyczącej terenu 2.U/M są zgodne z ustaleniami obowiązującego studium.

W odniesieniu do opracowania ekofizjograficznego Burmistrz stwierdził m.in., że:

- jest to jedno z opracowań analitycznych, na podstawie którego ocenia się przydatność terenów do pełnienia określonych funkcji;
- stanowi ono podstawę do oceny wpływu skutków ustaleń planu na środowisko przyrodnicze, nie przesądza jednak o sposobie przeznaczenia terenów w planie miejscowym, zwłaszcza, gdy tereny od lat w kolejnych dokumentach planistycznych przeznaczane były do zabudowy – na co zwrócili uwagę członkowie MKUA w trakcie opiniowania projektu planu;
- przeznaczenia terenu nie kwestionował również Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska, który opiniował projekt planu wraz ze sporządzoną do niego prognozą oddziaływania na środowisko;
- w opracowaniu nie wykluczono w kompleksie B – osadniczym o wysokich wartościach krajobrazu kulturowego, nowej zabudowy, zwłaszcza że wskazuje się tam na uzasadnione utrzymanie jako dominującej funkcji usługowej z dużym

udziałem funkcji mieszkaniowej i obsługi turystyki oraz znaczącym udziałem zieleni urządzonej.

Burmistrz podniósł również, że w trakcie wyłożenia projektu planu nie złożono żadnej uwagi dotyczącej ww. terenu, co świadczy o zaakceptowaniu przez społeczność lokalną przeznaczenia tego terenu.

(dowód: akta kontroli, str. 555, 558-559)

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli nie można uznać, że budowa komercyjnego obiektu kategorii XVII¹³ stanowi wyraz realizacji polityki określonej w studium, ustalającej preferencje dla obiektów o funkcjach kulturalnych, czy też chroniącej historyczną strukturę przestrzenną wraz z istniejącymi obiektami zabytkowymi i innymi, stanowiącymi dobra kultury oraz chroniącej istniejące zespoły zieleni. Nie świadczy też o tym wycięcie kilkudziesięciu drzew w otoczeniu obiektów zabytkowych. Znacznie bardziej przystające do ustaleń studium w tym zakresie było – jakkolwiek nieprzesądzające o sposobie przeznaczenia terenów w planie miejscowym – opracowanie ekofizjograficzne sporządzone dla potrzeb planu Śródmieście Wschód. Ponadto w projekcie uchwały skierowanym do zaopiniowania przez Miejską Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną (MKUA) przedmiotowe działki zostały oznaczone symbolem ZU – tereny zieleni urządzonej.

(dowód: akta kontroli, str. 591)

2. Nierzetelne prowadzenie procesu uzgodnień i opiniowania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Śródmieście Wschód.

Porównanie projektów planu opiniowanych przez MKUA i opiniowanych lub uzgadnianych przez inne organy i instytucje wskazuje, że były to dwa różne dokumenty, co w ocenie NIK nie znajduje uzasadnienia w obowiązującym wówczas, i obecnie, stanie prawnym. W szczególności należy wskazać, że projekt opiniowany przez MKUA przewidywał dla południowych części działek 290/10 i 290/11 obr. 5 przeznaczenie „ZU”, tj. tereny zieleni urządzonej, a projekt przekazany innym podmiotom – „UM”, tj. tereny zabudowy usługowej. W protokole z posiedzenia MKUA w dniu 16 grudnia 2009 r. nie zamieszczono żadnego zapisu dotyczącego tej zmiany, natomiast stwierdzono m.in., że *zapisy planu we właściwy sposób chronią tereny przyrodnicze przed zainwestowaniem kubaturowym [...]*.

(dowód: akta kontroli, str. 573-591, 592-605, 607-626, 631-633)

Stosownie do zapisów w „Wykazie uzgodnień projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Śródmieście Wschód” pisma WUOZ w sprawie uzgodnienia planu nie uwzględniono z racji jego wpływu po ustalonym terminie 21 dni.

W odpowiedzi na pytanie, dlaczego w planie miejscowym Śródmieście Wschód nie zostały uwzględnione warunki, pod jakimi plan ten uzgodnił Małopolski Wojewódzki Konserwator Zabytków, niezależnie od faktu, że uzgodnienie to zostało dokonane po terminie, Burmistrz Janusz Majcher wyjaśnił m.in., że:

- Wojewódzki Konserwator Zabytków nie wyraził swojego stanowiska w ustalonym terminie, co zgodnie z art. 29 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uważa się za równoznaczne z uzgodnieniem projektu;
- pismo WKZ w sprawie uzgodnienia projektu planu, które zawierało dodatkowe warunki uzgodnienia, wpłynęło po terminie 21 dni, w związku z czym warunki w nim ustalone nie mogły być traktowane jako wiążące, zwłaszcza że proponowane do wniesienia do projektu planu zapisy wykraczały poza dopuszczony przepisami prawa zakres ustaleń planów miejscowych (Burmistrz nie wskazał – jakie zapisy);
- przesłane uzgodnienie pod względem prawnym było wadliwe, organ nie może bowiem uzgadniać planu „pod warunkiem”; może natomiast, zgodnie z k.p.a., w stosownym postanowieniu projekt planu uzgodnić lub odmówić jego uzgodnienia,

¹³ Zgodnie z załącznikiem do Prawa budowlanego do kategorii XVII zaliczają się budynki handlu, gastronomii i usług, jak: sklepy, centra handlowe, domy towarowe, hale targowe, restauracje bary, kasyna, dyskoteki, warsztaty rzemieślnicze, stacje obsługi pojazdów, myjnie samochodowe, garaże powyżej dwóch stanowisk, budynki dworcowe. Budynki kultury, nauki i oświaty należą do kategorii IX, a budynki sportu i rekreacji – do kategorii XV.

przy czym w uzasadnieniu do odmowy powinien podać warunki, na jakich uzgodnienie jest możliwe;

- nie ma żadnego uzasadnienia dla traktowania WKZ inaczej, niż innych organów uzgadniających plany, które w przewidzianym przez Burmistrza terminie projekt planu uzgodniły lub odmówiły jego uzgodnienia.

(dowód: akta kontroli, str. 554, 556-557)

W tych samych terminach, co w przypadku uzgodnień, Burmistrz Miasta Zakopane wystąpił o zaopiniowanie projektów planów miejscowych (pisma datowane: 10 lutego 2010 r. – 6 projektów, 19 marca 2010 r. – 5 projektów), z jednym zastrzeżeniem – pismo z prośbą o zaopiniowanie projektów 8 planów miejscowych (w tym dla obszaru Śródmieście Wschód) do Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej¹⁴ wysłane zostało 30 lipca 2010 r., tj. prawie 3 miesiące po przedstawieniu stanowiska przez Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w sprawie projektu planu Śródmieście Wschód, które nie zostało uwzględnione z racji niedotrzymania wyznaczonego terminu.

W ocenie NIK, pomimo że uwagi Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków wpłynęły po wyznaczonym terminie, to jednak ich treść mogła i powinna być uwzględniona podczas prac nad projektem planu. Przedmiotowy plan został uchwalony dopiero 9 września 2010 r., podczas gdy uwagi konserwatora wpłynęły 7 maja 2010 r., a prace nad projektem nie zostały zakończone, gdyż jeszcze w lipcu 2010 r. występowano o opinię do Prezesa UKE. Ponadto to przede wszystkim na Panu Burmistrzu oraz Radzie Miasta spoczywa główny obowiązek ochrony przyrody, bez względu na opinie i uzgodnienia innych organów, a uwagi konserwatora były cenną wskazówką w tym zakresie.

3. W analizowanych planach miejscowych, w których utworzono strefy ochrony konserwatorskiej, faktycznie nie określono ograniczeń oraz zakazów i nakazów mających na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków – zapisy o utworzeniu stref ochrony konserwatorskiej nie wywołują żadnych konsekwencji, nie różnicują bowiem w żadnym stopniu stanu prawnego terenów w strefach ochrony konserwatorskiej i terenów położonych poza tymi strefami.

(dowód: akta kontroli, str. 184-200)

Oznacza to naruszenie przepisu art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹⁵, stosownie do którego w planie miejscowym ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków, a także wyżej przytoczony § 4 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W odpowiedzi na pytanie, dlaczego przedstawił Radzie Miasta Zakopane projekty planów, w których zamieszczono zapisy o utworzeniu stref ochrony konserwatorskiej niewywołujące żadnych skutków prawnych, Burmistrz Janusz Majcher wyjaśnił m.in., że:

- strefy ochrony konserwatorskiej nie są obligatoryjną częścią planu miejscowego, a sposób ustalania w planie ograniczeń, zakazów i nakazów mających na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków nie jest jednoznacznie określony w obowiązujących przepisach prawa;
- skutki prawne dla obszarów objętych granicami stref ochrony konserwatorskiej wynikają z ustaleń szczegółowych planu dla poszczególnych terenów o różnym przeznaczeniu objętych granicami ww. stref;
- w wymienionych w pytaniu planach zabytkowe struktury funkcjonalno-przestrzenne, krajobraz kulturowy oraz pojedyncze obiekty o wyjątkowych walorach historycznych i kulturowych chronione są poprzez ustalenie przeznaczenia terenu, które wynika z jego tradycyjnego i utrwalonego użytkowania terenów, zasad zagospodarowania, wyrażających się w wielkości działki, powierzchni zabudowy, powierzchni

¹⁴ Przepis wprowadzający obowiązek zaopiniowania projektu planu miejscowego przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej wszedł w życie z dniem 17 lipca 2010 r.

¹⁵ Dz.U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.

- biologicznie czynnej oraz nieprzekraczalnych lub obowiązujących liniach zabudowy oraz zasadach kształtowania architektury obiektu (kubatura, wysokość budynków, kąt nachylenia połaci dachowych, kolorystyka, detal architektoniczny);
- WKZ nie jest organem, który po uchwaleniu i uprawomocnieniu się planu miejscowego dokonywać może jakichkolwiek dodatkowych uzgodnień w obrębie stref ochrony konserwatorskiej na etapie realizacji ww. planu, poza pozwoleniami konserwatorskimi dla obiektów znajdujących się w rejestrze zabytków oraz uzgodnieniem dokumentacji projektowej w wypadku obiektów wpisanych do gminnej ewidencji zabytków;
 - zgodnie z zapisami ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w planie miejscowym formami ochrony zabytków są: wpis do rejestru zabytków, uznanie za pomnik historii, utworzenie parku kulturowego oraz ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o warunkach zabudowy; strefy ochrony konserwatorskiej nie są więc wymienioną w ustawie formą ochrony zabytków, a sposób podejścia do ustalania w planie zasad ochrony terenów nimi objętych zależy wyłącznie od projektanta, opracowującego projekt planu na zlecenie Burmistrza;
 - strefy ochrony konserwatorskiej obejmują obszary o zróżnicowanej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w związku z czym nie jest możliwe zapisanie dla wszystkich stref jednakowych zasad zagospodarowania, a zasady techniki legislacyjnej wymagają, by zapisy planu były jednoznaczne i nie zawierały treści informacyjnych oraz ustaleń, których nie można zrealizować lub wykraczających poza określony w przepisach odrębnych zakres; nie jest również dopuszczalne ustalanie w planie obowiązku uzgadniania jakichkolwiek działań z WKZ poza dopuszczonymi i jasno sprecyzowanymi w ustawie o ochronie zabytków (rozdział III ustawy) oraz ustawie Prawo budowlane (art. 39);
 - w projektach planów wymienionych w pytaniu oznaczono graficznie i wymieniono w tekście obiekty, które posiadają wpis do rejestru zabytków oraz obiekty o cechach zabytkowych, obejmujące obiekty, które znalazły się w Gminnej Ewidencji Zabytków, utworzonej zarządzeniem Burmistrza z dnia 14 lutego 2011 roku, a opracowanej przez Miejskiego Konserwatora Zabytków w Zakopanem.

(dowód: akta kontroli, str. 554-555, 557-558)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że:

- w planie miejscowym mogą być wyznaczone strefy ochrony konserwatorskiej, natomiast jeżeli takie strefy w planie już się wyznaczają, co miało miejsce w przypadku planu miejscowego Śródmieście Wschód, to obowiązkiem jest określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów objętych tymi strefami;
- obowiązujące przepisy prawa nie mogą jednoznacznie określać sposobu ustalania w planie ograniczeń, zakazów i nakazów mających na celu ochronę zabytków, gdyż te powinny być określone stosownie do danych uwarunkowań i okoliczności właśnie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, który jest aktem prawa miejscowego; akty prawa miejscowego są źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły¹⁶;
- skutki prawne dla obszarów planu Śródmieście Wschód, objętych granicami stref ochrony konserwatorskiej, faktycznie wynikają z ustaleń szczegółowych dla poszczególnych terenów o różnym przeznaczeniu objętych granicami tych stref, ale są to takie same skutki prawne, jak dla obszarów nieobjętych granicami takich stref; świadczą o tym identyczne (wspólne) ustalenia dla terenów w granicach stref, jak i poza nimi, np. dla terenów 1.U/M i 1a.U/M (poza strefą) oraz 2.U/M (w strefie) w planie Śródmieście Wschód;
- nie można zgodzić się ze stanowiskiem, że strefy ochrony konserwatorskiej nie są wymienioną w ustawie formą ochrony zabytków, stanowią bowiem formę *ustaleń ochrony* w planie miejscowym (art. 7 pkt 4 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami);

¹⁶ Art. 87 ust. 2 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

- NIK nie postuluje ustalenia dla wszystkich stref ochrony konserwatorskiej jednakowych zasad zagospodarowania;
- samego wymienienia obiektów wpisanych do rejestru zabytków oraz do gminnej ewidencji zabytków nie można uznać za realizację wymogu określenia w planie miejscowym zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W lutym i marcu 2010 r. Urząd przekazał do zaopiniowania/uzgodnienia projekty 11 planów miejscowych, ustalając przy tym najkrótszy możliwy termin do zajęcia stanowiska przez uprawnione organy i instytucje.

(dowód: akta kontroli, str. 207-220, 675-676)

Pismem z 26 kwietnia 2010 r. WUOZ zawiadomił Urząd, że uzgodnienie projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie może być rozpatrzone w terminie z powodu dużej kumulacji uzgodnień.

(dowód: akta kontroli, str. 677)

W odpowiedzi na pytanie o wyznaczenie najkrótszego możliwego terminu na zaopiniowanie/uzgodnienie projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w sytuacji, gdy w krótkim okresie nastąpiła kumulacja aż 11 takich projektów, Burmistrz Janusz Majcher wyjaśnił, że działał zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, a w szczególności – że żaden przepis nie zabrania uzgadniania i opiniowania kilku planów jednocześnie. Dodał, że nie kwestionował tego Wojewoda Małopolski jako organ nadzoru. Wskazał także, że dla większości organów termin ten okazał się wystarczający do oceny projektów planów i wydania postanowienia lub opinii.

(dowód: akta kontroli, str. 554, 556)

W odniesieniu do wyjaśnień wskazujących, że *dla większości organów termin ten okazał się wystarczający* NIK zwraca uwagę, że:

- według „Wykazu uzgodnień” z 15 wymienionych tam podmiotów (bez WUOZ) od 4 nie otrzymano żadnej odpowiedzi, od 1 uzyskano odpowiedź po terminie (bez uwag), a od 1 (RZGW) – najpierw odmowę uzgodnienia, a następnie uzgodnienie – z każdorazowym przekroczeniem wyznaczonego terminu;
- według „Wykazu opinii” z 12 wymienionych tam podmiotów (w tym Państwowy Inspektor Sanitarny – wymieniony również w „Wykazie uzgodnień”) 6 przedstawiło swoje opinie po terminie, a 1 nie udzielił żadnej odpowiedzi; należy również podkreślić, że udostępnienie projektu planu do opiniowania MKUA nastąpiło 16 grudnia 2009 r., a nie, jak odnotowano w „Wykazie” – w styczniu 2010 r.

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje formalnej prawidłowości jednoczesnego opiniowania i uzgadniania większej liczby projektów planów miejscowych i ustalania najkrótszego z możliwych terminów do przedstawienia stanowisk przez uprawnione podmioty. Z drugiej strony zwraca uwagę, że takie postępowanie odległe jest od standardów dobrej praktyki, utrudnia bowiem – poprzez ograniczenia czasowe – rzetelne przeanalizowanie zapisów poszczególnych projektów, a tym samym nie służy kształtowaniu polityki przestrzennej należytej jakości, uwzględniającej realizację obowiązku organów administracji publicznej, polegającego m.in. na zapewnieniu warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych dla ochrony przyrody¹⁷.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

1.2. Obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (plany miejscowe) na terenie Zakopanego

Opis stanu
faktycznego

Według stanu na 20 maja 2013 r. w Zakopanem obowiązuje 26 planów miejscowych o łącznej powierzchni 1 938,45 ha. Łączna powierzchnia Miasta wynosi 8 435 ha, w tym

¹⁷ Art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody.

powierzchnia Tatrzańskiego Parku Narodowego – 4 921 ha. Znaczący przyrost liczby planów nastąpił po roku 2008 – w latach 2009-2012 Rada Miasta Zakopane uchwałała 20 planów miejscowych.

(dowód: akta kontroli, str. 143, 169-170)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W treści 24 spośród obowiązujących 26 planów miejscowych podano powierzchnię obszaru objętego tymi planami. Tylko w jednym przypadku (Gubałówka II) powierzchnia ta była zgodna z powierzchnią ujmowaną w sprawozdaniach statystycznych PP-1 „Planowanie przestrzenne w gminie”. W odniesieniu do pozostałych wystąpiły różnice, wynoszące od 0,02 ha (Wyskówki) do 20,68 ha (Polana Szymoszkowa) i 28,87 ha (Antałówka-Koziniec).

(dowód: akta kontroli, str. 155-170)

Naczelnik Wydziału Gospodarki Gruntami i Planowania Przestrzennego Urzędu Halina Dyka wyjaśniła, że nieprawidłowe powierzchnie objęte planami podane w ich treści są wynikiem błędów podmiotów przygotowujących projekty planów. Dlatego też do sprawozdań PP-1 przyjęto powierzchnie w oparciu o zasoby będące w posiadaniu Urzędu – mapę cyfrową i uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planów miejscowych.

(dowód: akta kontroli, str. 549, 551)

W ocenie NIK takie pomyłki w uchwalonych miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego podważają wiarygodność i rzetelność tych dokumentów. Ponadto plany miejscowe stanowią akty prawa miejscowego i publikowane są w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego, które są powszechnie dostępne, tak więc nie powinny wprowadzać w błąd osób korzystających z tego źródła.

2. W sprawozdaniu statystycznym PP-1 za 2012 r. nieprawidłowo podano powierzchnię planów sporządzonych na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r., która wynosiła 1 938,03 ha, zaokrąglono ją bowiem do 1 937 ha, zamiast do 1 938 ha.

(dowód: akta kontroli, str. 161-164)

Naczelnik Halina Dyka wyjaśniła, że w programie komputerowym, w którym przesyłano sprawozdanie PP-1 za rok 2012 do Głównego Urzędu Statystycznego, podaje się dane dotyczące powierzchni planów miejscowych ogółem, a także powierzchni planów sporządzonych na podstawie ustawy z 2003 r. – obie wielkości w zaokrągleniu do pełnego hektara. Po zaokrągleniu obie powierzchnie uzyskały tę samą wartość 1 938 ha, co program odznaczał jako błąd, a w konsekwencji – uniemożliwiał wysłanie sprawozdania. Obniżenia powierzchni planów opracowanych w trybie przepisów ustawy z 2003 r. z 1938,03 ha do 1937 ha dokonano po telefonicznych konsultacjach z pracownikiem GUS.

(dowód: akta kontroli, str. 549, 551)

3. Oprócz powierzchni objętej planami w sprawozdaniach PP-1 podaje się również liczbę obowiązujących planów. W sprawozdaniu za rok 2012 wskazano 28 planów, uwzględniając w tej liczbie również zmianę punktową obowiązującego planu Gubałówka I¹⁸ oraz zmianę punktową obowiązującego planu Antałówka-Koziniec¹⁹. Postąpiono przy tym odmiennie niż w przypadku zmiany obowiązującego planu Jagiellońska, Antałówka²⁰ – zmiany tej bowiem nie wykazano w sprawozdaniu PP-1 za rok 2010, ani za lata następne, jako samoistnego planu.

(dowód: akta kontroli, str. 161-163, 165-170)

Naczelnik Halina Dyka wyjaśniła, że GUS nie ograniczył danych przekazywanych w sprawozdaniu PP-1 tylko do planów posiadających na tyle samodzielny charakter, że

¹⁸ Uchwała nr XXVII/363/2012 Rady Miasta Zakopane z dnia 25 czerwca 2012 r.

¹⁹ Uchwała nr XXVII/364/2012 Rady Miasta Zakopane z dnia 25 czerwca 2012 r.

²⁰ Uchwała nr LIX/948/2010 Rady Miasta Zakopane z dnia 9 września 2010 r.

mogą w sposób zupełny określać przeznaczenie i zagospodarowanie terenu. Z tego powodu w sprawozdaniu ujęto wszystkie uchwały w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w tym również zmiany planów Gubałówka I i Antałówka-Koziniec.

(dowód: akta kontroli, str. 550, 553)

W ocenie NIK w sprawozdaniu statystycznym PP-1 za 2012 r. nierzetelnie przedstawiono liczbę obowiązujących na terenie Zakopanego miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, plan zmieniany pozostaje bowiem wciąż tym samym (choć zmienionym), jednym planem. Należy zauważyć również na wyżej wskazaną niekonsekwencję – zmiany planu dla obszaru Jagiellońska, Antałówka nie wykazano w sprawozdaniach PP-1.

Obowiązek sporządzania sprawozdań PP-1 „Planowanie przestrzenne w gminie” wynika z rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie badań statystycznych na kolejne lata, wydawanych na podstawie art. 18 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej²¹.

Przepis art. 56 ust. 2 ustawy o statystyce publicznej – w brzmieniu obowiązującym od 28 maja 2012 r. – stanowi, że kto wbrew obowiązkowi przekazuje dane statystyczne niezgodne ze stanem faktycznym, w przypadku mniejszej wagi podlega grzywnie.

4. Stosownie do art. 31 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. wójt, burmistrz albo prezydent miasta prowadzi m.in. rejestr miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Przedłożony do kontroli „Wykaz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego uchwalonych dla miasta Zakopanego” nierzetelnie prezentował liczbę obowiązujących w Zakopanem planów, uwzględniał on bowiem nieobowiązujący plan dla obszaru Skocznia, a także punktowe zmiany planów Gubałówka I oraz Antałówka, Koziniec, natomiast nie uwzględniał – wykazywanych w sprawozdaniach PP-1 jako obowiązujące – planów punktowych: os. Bachledy i Szymanowskiego. Tych ostatnich planów nie zamieszczono również na stronie internetowej Urzędu.

(dowód: akta kontroli, str. 144-146)

Naczelnik Halina Dyka wyjaśniła, że Urząd posiada rejestr wszystkich miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, natomiast kontrolującemu przekazano wykaz obejmujący plany sporządzone na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dodała również, że na stronach internetowych Urzędu publikowane są uchwały Rady Miasta Zakopane począwszy od 2002 r.

(dowód: akta kontroli, str. 549-552)

²¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 591 ze zm.

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień należy zauważyć, że:

- przedłożony kontrolującym dokument nosi tytuł „Wykaz Miejscowych Planów Zagospodarowania Przestrzennego Uchwalonych dla Miasta Zakopanego”, i nie znajduje się w nim żaden zapis wskazujący, że obejmuje wyłącznie plany sporządzone na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- stosownie do wymogu art. 29 ust. 2 ww. ustawy uchwala rada gminy w sprawie uchwalenia planu miejscowego podlega publikacji na stronie internetowej gminy.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w Zakopanem, które obejmują ok. 55% powierzchni gminy (bez parku narodowego), co należy uznać za dobrą praktykę. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na ocenę w tym zakresie.

2. Wydawanie decyzji zezwalających na usunięcie drzew z terenu nieruchomości objętych obowiązującymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz nieobjętych takimi planami, w tym również z terenu nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków

2.1. Wnioski o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew z terenu nieruchomości

Opis stanu faktycznego

W latach 2009-2012 w rejestrach „Wycinka drzew i krzewów” Urzędu zarejestrowano następujące liczby spraw (w latach 2009-2010 o symbolu OŚ-7635, w latach 2011-2012 o symbolu WOŚ.6131²²):

- w 2009 – 357
- w 2010 – 335
- w 2011 – 396
- w 2012 – 400

(dowód: akta kontroli, str. 266-300)

Wnioski (z wyjątkami) składane były na gotowym formularzu, dostępnym na stronie internetowej Urzędu.

(dowód: akta kontroli, str. 308)

Ustalone nieprawidłowości

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

1. W przygotowanym w Urzędzie formularzu wniosku o zezwolenie na usunięcie drzew/krzewów przewidziano rubryki na zamieszczenie tylko niektórych informacji wymaganych art. 83 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody, tj.: imię, nazwisko i adres posiadacza i właściciela nieruchomości (pkt 1), nazwę gatunku drzewa (pkt 3), obwód pnia drzewa mierzonego na wysokości 130 cm (pkt 4) oraz przyczynę zamierzonego usunięcia drzewa (pkt 6), natomiast nie przewidziano miejsca na informacje dot.: tytułu prawnego władania nieruchomością (pkt 2), przeznaczenia terenu, na którym rośnie drzewo lub krzew (pkt 5), terminu zamierzonego usunięcia drzewa lub krzewu (pkt 6). Brakowało również informacji o obowiązku dostarczenia rysunku lub mapy określającej usytuowanie drzewa lub krzewu w stosunku do granic nieruchomości i obiektów budowlanych istniejących lub budowanych na tej nieruchomości (pkt 8).

(dowód: akta kontroli, str. 308)

²² Znak poszczególnych spraw tworzonego wg schematu: OŚ-7635/numer sprawy/rok (w latach 2009-2010) i WOŚ.6131.numer sprawy.rok (od roku 2011). W dalszej treści wystąpienia pominięto początkowe człony znaku sprawy, tj. OŚ-7635 i WOŚ.6131.

Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu Andrzej Fryźlewicz wyjaśnił, że niewymaganie w formularzu wszystkich informacji wymaganych przez ustawę wynikało z chęci ułatwienia stronom złożenia wniosku. Dlatego też z katalogu wymaganych danych wybrano najistotniejsze, umożliwiające wszczęcie postępowania. Wskazał również, że brak planów miejscowych uniemożliwiał stronom wskazania przeznaczenia terenu, a także, że pracownik prowadzący postępowania przygotowywał część danych przed oględzinami (na podstawie map, wypisów z rejestru gruntów, a także Centralnej Bazy Danych Ksiąg Wieczystych), a pozostałe uzupełniał w terenie (gatunek, obwód, własność, lokalizacja drzew) i w trakcie postępowania.

(dowód: akta kontroli, str. 560, 563)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 9 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²³ (k.p.a.) organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Ponadto organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznamośności prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Zawarcie w formularzu tylko części danych, które wymagane są art. 83 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody, powoduje, że wniosek składany przez strony jest niekompletny. Jeżeli podanie nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków (art. 64 § 2 k.p.a.), tak więc organ nie może rozpatrywać niekompletnego wniosku. Powoduje to wydłużenie postępowania, co z kolei jest niezgodne z zasadą określoną w art. 12 § 1 k.p.a., zgodnie z którą organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia.

W konsekwencji w składanych wnioskach często brakowało wymaganych informacji. Na 23 analizowane postępowania:

- w 12 wnioskach nie zamieszczono danych dotyczących tytułu prawnego władania nieruchomością (23/09, 11/10, 156/10, 258/10, 334/10, 85.2011, 301.2011, 332.2011, 125.2012, 226.2012, 29.2013, 36.2013);
- w 23 wnioskach brakowało informacji o przeznaczeniu terenu, na którym rośnie drzewo;
- w 23 wnioskach nie zamieszczono terminu zamierzonego usunięcia drzew;
- do 13 wniosków nie dołączono rysunku lub mapy określającej usytuowanie drzewa (11/10, 220/10, 258/10, 279/10, 334/10, 26.2011, 310.2011, 332.2011, 164.2012, 394.2012, 17.2013, 29.2013, 36.2013), a do 1 załączono rysunek, ale zaznaczono na nim 12 drzew, a decyzję wydano dla 53 drzew (299/09).

W 5 przypadkach we wnioskach nie zamieszczono nazwy gatunku drzewa (299/09, 156/10, 85.2011, 149.2011, 36.2013), a w 10 – obwodu pnia mierzonego na wysokości 130 cm (299/09, 29/10, 156/10, 258/10, 334/10, 85.2011, 149.2011, 332.2011, 164.2012, 36.2013).

W 13 wnioskach brakowało również zgody właściciela, ew. współwłaściciela nieruchomości na usunięcie drzew, do czego zobowiązuje art. 83 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody (23/09, 299/09, 11/10, 29/10, 156/10, 220/10, 334/10, 301.2011, 332.2011, 5.2012 – zgodę współwłaściciela dostarczono 7 miesięcy po złożeniu wniosku, 164.2012, 17.2013, 29.2013).

W odniesieniu do żadnego z ww. braków wnioskodawców nie wezwano do ich usunięcia w trybie art. 64 § 2 k.p.a. W analizowanych postępowaniach tylko dwukrotnie wezwano do usunięcia braków, tj. do dostarczenia zezwolenia wojewódzkiego konserwatora przyrody na zmianę zagospodarowania zadrzewienia stanowiącego pomnik przyrody oraz o dostarczenie pozwolenia na budowę wraz z zatwierdzonym projektem budowlanym i pełną inwentaryzacją zieleni.

(dowód: akta kontroli, str. 309-336)

²³ Dz. U. z 2013 r. poz. 267.

W złożonych wyjaśnieniach naczelnik Andrzej Fryźlewicz nawiązał do odpowiedzi na pytanie o braki w formularzu wniosku, tj. o uzupełnianiu danych w trakcie postępowania, w tym podczas oględzin, a także o braku możliwości podania danych o przeznaczeniu terenu, na którym rośnie drzewo (wobec braku planów miejscowych). Wyjaśnił również, że w razie braku zgody właścicielskiej, w celu skrócenia okresu załatwiania spraw, do wszystkich właścicieli kierowano decyzję, co umożliwiał im wniesienie ewentualnego sprzeciwu. Stwierdził ponadto, że w formularzu wniosku zrezygnowano z obowiązku określania terminu zamierzonego usunięcia drzewa, ponieważ orzeczenie o zezwoleniu na usunięcie drzewa winno być jednorazowe, a nie ograniczone czasowo.

(dowód: akta kontroli, str. 560, 563-564)

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli argument o braku planów miejscowych, jako przeszkodzie w ustaleniu przeznaczenia terenu, na którym rośnie drzewo, w okresie objętym kontrolą gwałtownie tracił na znaczeniu w związku szybkim przyrostem liczby takich planów w tym czasie. Ponadto NIK podziela pogląd wyrażony przez K. Gruszeckiego²⁴, że w przypadku braku planów [...] *we wniosku powinno się określić, jakie było przeznaczenie nieruchomości w dacie sadzenia drzew, w jakiś sposób przesądza to bowiem również o przeznaczeniu nieruchomości. W przypadku gdyby plan nie był uchwalony, a nie dałoby się również ustalić przeznaczenia nieruchomości w dacie sadzenia drzew, o przeznaczeniu nieruchomości powinna decydować funkcja, dla której jest ona aktualnie wykorzystywana.*

Nietrafny jest również argument o „jednorazowości” orzeczenia o zezwoleniu na usunięcie drzewa, ponieważ opłata uzależniona jest od wieku usuwanego drzewa.

2. W 5 analizowanych sprawach prowadzone postępowania zostały zawieszone z urzędu, w formie postanowienia Burmistrza, do czasu uzyskania pozwolenia na budowę (23/09, 29/09, 29/10, 27/10, 5.2012), pomimo że nie została spełniona żadna z przesłanek określonych w art. 97 § 1 k.p.a. dotycząca zawieszenia postępowania.

Ponadto w żadnej z wymienionych spraw podjęcie postępowania nie nastąpiło w formie postanowienia, do czego zobowiązuje art. 101 § 1 k.p.a.

(dowód: akta kontroli, str. 309-336)

W odpowiedzi na pytanie, dlaczego w ww. sprawach prowadzone postępowania zostały zawieszone z urzędu, w formie postanowienia Burmistrza, do czasu uzyskania pozwolenia na budowę, a także dlaczego w żadnej z tych spraw podjęcie postępowania nie nastąpiło w formie postanowienia, naczelnik Andrzej Fryźlewicz wyjaśnił, że zawieszanie postępowań wynikało z przekonania, że pozwolenie na budowę jest warunkiem uznania zasadności wniosku, a tym samym orzeczenia o zezwoleniu na usunięcie drzew lub o odmowie udzielenia takiego zezwolenia. Brak wznowiania postępowań w formie postanowienia uzasadnił niedopatrzaniem prowadzącego sprawy, jak i chęcią uniknięcia niepotrzebnego wydłużania terminów załatwiania spraw.

(dowód: akta kontroli, str. 560, 564)

Jakkolwiek zatwierdzony projekt budowlany zapewnia precyzyjne ustalenie, które drzewa kolidują z projektowaną inwestycją, to w ocenie NIK taka praktyka nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach. Rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji udzielającej zezwolenia na usunięcie drzew nie zależy bowiem od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd (art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a.).

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie przyjmowania wniosków o zezwolenie na usunięcie drzew, co wynika z akceptowania wniosków niespełniających wymogów ustawowych, a także z ujawnionych błędów związanych z zawieszaniem i wznowianiem postępowań administracyjnych prowadzonych w tych sprawach.

²⁴ K. Gruszecki, *Zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów*, monografia dostępna w formie elektronicznej, LEX/el., 2010.

2.2. Decyzje zezwalające na usunięcie drzew z terenu nieruchomości

Opis stanu faktycznego

W okresie 2009 – 2012 (I kw.) w Urzędzie wydano następujące liczby decyzji zezwalających na usunięcie drzew – z podziałem na decyzje, w których ustalono opłaty za usunięcie drzew oraz decyzji, w których nie ustalono takich opłat:

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	2013 (I kw.)
1	2	3	4	5	6
Decyzje zezwalające na usunięcie drzew lub krzewów, w tym:	302	261	314	310	27
• decyzje, w których ustalono opłatę za usunięcie drzew lub krzewów, w tym:	10	14	6	16	2
– decyzje, w których odroczone termin uiszczenia opłaty	10	14	6	16	2
– decyzje, w których nie odroczone terminu uiszczenia opłaty	0	0	0	0	0
• decyzje, w których nie ustalono opłaty za usunięcie drzew lub krzewów	292	247	308	294	25

(dowód: akta kontroli, str. 301)

Z powyższego zestawienia wynika, że w analizowanym okresie decyzje zezwalające na usunięcie drzew lub krzewów, w których ustalono opłatę, stanowiły od 1,9% (w 2011 r.) do 7,4% (w I kw. 2013 r.) wszystkich decyzji zezwalających na usunięcie drzew lub krzewów.

Struktura wydanych decyzji ze względu na istnienie, bądź nie, obowiązującego planu miejscowego, przedstawia się następująco:

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	2013 (I kw.)
1	2	3	4	5	6
Decyzje zezwalające na usunięcie drzew lub krzewów, w tym:	302	261	314	310	27
• decyzje z terenów objętych planem miejscowym, w tym:	5	59	168	246	21
– decyzje uzasadnione planowanym przedsięwzięciem budowlanym	1	8	19	19	6
– decyzje uzasadnione inną przyczyną	3	50	139	218	15
– decyzje uzasadnione zarówno planowanym przedsięwzięciem budowlanym, jak i inną przyczyną	1	1	10	9	0
• decyzje z terenów nieobjętych planem miejscowym, w tym:	297	202	146	64	6
– decyzje uzasadnione planowanym przedsięwzięciem budowlanym	31	29	14	4	1
– decyzje uzasadnione inną przyczyną	246	165	129	57	0
– decyzje uzasadnione zarówno planowanym przedsięwzięciem budowlanym, jak i inną przyczyną	20	8	3	3	5

(dowód: akta kontroli, str. 301)

O ile w 2009 r. tylko 1,7% decyzji dotyczyło drzew rosnących na terenach objętych planami miejscowymi, to w I kw. 2013 r. udział ten wzrósł do 77,8% (w 2012 r. nawet do 79,4%). Udział decyzji uzasadnianych w części lub w całości planowanym przedsięwzięciem budowlanym – łącznie dla terenów objętych i nieobjętych planem miejscowym – wynosił

w latach 2009-2012 od 11,3% do 17,6% wszystkich decyzji. W I kw. 2013 r. odsetek ten wyniósł aż 44,4%, co może wynikać z niewielkiej liczby decyzji ogółem.

Analiza 23 postępowań w sprawie udzielenia zezwolenia na usunięcie drzew wykazała, że każdorazowo wydanie decyzji było poprzedzone oględzinami drzew przewidzianych do usunięcia. Wyniki oględzin (w 20 na 23 postępowania) dokumentowano w protokołach sporządzanych na gotowych drukach, w których w kolejnych rubrykach odnotowywano: rodzaj/gatunek, obwód (cm), wysokość (m), ocenę pnia, korony i stanu zdrowotnego wg punktacji od 0 (pień – brak uszkodzeń, korona – brak obumarłych konarów i/lub gałęzi, stan zdrowotny – bardzo dobry) do 5 (pień – zranienia obejmujące ponad 80% obwodu pnia, korona – obumarłe więcej niż 80% konarów i/lub gałęzi, stan zdrowotny – obumarłe), uwagi – pień, korona, lokalizacja, występowanie gatunków objętych ochroną gatunkową itp.). Wzór takiego protokołu został opracowany przez inspektora Andrzeja Staszaka z Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu, zajmującego się m.in. problematyką wydawania zezwoleń na usuwanie drzew, co w ocenie NIK należy uznać za przykład dobrej praktyki.

(dowód: akta kontroli, str. 309-337)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Analiza 24 postępowań w sprawie zezwolenia na usunięcie drzew zakończonych wydaniem decyzji (w 1 przypadku – decyzji umarzającej postępowanie) wykazała, że:

1.1. W żadnym z postępowań nie udokumentowano przeprowadzenia analizy zapisów obowiązujących planów miejscowych w celu ustalenia/weryfikacji przeznaczenia terenu, na którym rosły drzewa. W przypadku postępowań związanych z usunięciem drzew z powodu planowanego przedsięwzięcia budowlanego sprawdzenie takie dokonywane jest pośrednio, poprzez żądanie przedłożenia pozwolenia na budowę. Naczelnik Andrzej Fryźlewicz wyjaśnił, że w tym zakresie analizowane są wypisy z rejestru gruntów i określony tam użytek gruntowy.

(dowód: akta kontroli, str. 560, 563)

Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że podstawowym źródłem wiedzy o przeznaczeniu terenów jest plan miejscowy, o czym stanowi art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w szczególności dla obszarów, dla których go ustanowiono. W przypadku braku planu miejscowego przeznaczenie terenu dla przedsięwzięcia budowlanego powinno być ustalone na podstawie decyzji o warunkach zabudowy.

1.2. W 16 decyzjach nieprawidłowo określono nazwę gatunku części lub wszystkich drzew poprzez zapisy w rodzaju: *klon*, *jesion*, *świerk*, *czerecha*, *sosna*, *brzoza* (299/09, 11/10, 29/10, 156/10, 220/10, 258/10, 26.2011, 97.2011, 149.2011, 301.2011, 5.2012, 125.2012, 164.2012, 394.2012, 29.2013, 36.2013). W ocenie NIK uniemożliwia to ich jednoznaczną identyfikację z punktu widzenia przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 13 października 2004 r. w sprawie stawek opłat dla poszczególnych rodzajów i gatunków drzew²⁵, które – w załączniku – przewiduje cztery różne stawki w złotych za 1 cm obwodu pnia drzewa mierzonego na wysokości 130 cm dla różnych gatunków i odmian drzew tego samego rodzaju:

- klon jesionolistny: pierwsza stawka (najniższa) ↔ klon z wyjątkiem klonu jesionolistnego: trzecia stawka;
- jesion amerykański: druga stawka ↔ jesion wyniosły: trzecia stawka;
- świerk pospolity: druga stawka ↔ świerk (pozostałe gatunki i odmiany): trzecia stawka;
- czerecha amerykańska: pierwsza stawka ↔ czerecha zwyczajna: druga stawka;
- sosna zwyczajna: druga stawka ↔ sosna (pozostałe gatunki i odmiany): trzecia stawka;

²⁵ Dz.U. Nr 228, poz. 2306 ze zm.

- brzoza brodawkowata, brzoza omszona: druga stawka ↔ brzoza (pozostałe gatunki i odmiany): trzecia stawka.

Ponadto w 4 decyzjach użyto nazwy *jawor* zamiast *klon jawor* (299/09, 26.2011, 301.2011, 5.2012), a w 1 – *klon wyniosły*, podczas gdy nie występuje drzewo o takiej nazwie (29/10).

(dowód: akta kontroli, str. 338-356)

Naczelnik Andrzej Fryźlewicz wyjaśnił, że sprawy o usunięcie drzew prowadzi pracownik z wykształceniem wyższym – leśnik, który, pomimo niepełnych nazw, kwalifikuje drzewa do poszczególnych stawek zgodnie z rozporządzeniem. Wskazał również, że na terenie Zakopanego pewne gatunki występują powszechnie (jesion wyniosły określany jako jesion, czy też świerk pospolity określany jako świerk), a inne nielicznie lub sporadycznie. Dlatego określanie nazw takich gatunków jednocześnie, a nie pełną nazwą taksonomiczną, nie rodzi wątpliwości. W przypadku gatunków i odmian, które nie występują powszechnie, nazwy podawano zgodnie z nomenklaturą.

(dowód: akta kontroli, str. 561, 564)

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje kompetencji zawodowych pracownika Urzędu prowadzącego postępowania w sprawie zezwolenia na usunięcie drzew, zauważa jednak, że prawidłowość zastosowanych stawek opłat winna być możliwa do weryfikacji wprost z treści decyzji, a nie wynikać z zaufania do wiedzy kogokolwiek. Ponadto powszechność/sporadyczność występowania określonych gatunków drzew na terenie Zakopanego nie może stanowić przesłanki do stosowania niejednoznacznych zapisów w decyzjach administracyjnych.

- 1.3. W 4 decyzjach zastosowano niewłaściwy współczynnik różnicujący stawkę opłaty w zależności od obwodu pnia drzewa mierzonego na wysokości 130 cm – w odniesieniu do 5 drzew za wysoki, a w odniesieniu do 9 – za niski (23/09, 299/09, 85.2011, 5.2012). W 1 decyzji zastosowano niewłaściwą stawkę opłaty za 1 cm obwodu pnia drzewa mierzonego na wysokości 130 cm – 82,77 zł, podczas gdy właściwa była stawka 34,03 zł (279/10). W 2 decyzjach błędnie obliczono opłaty jednostkowe w odniesieniu do przynajmniej jednego drzewa – przy przyjętych: obwodzie, współczynniku różnicującym i stawce (220/10, 85.2011), a w 2 – błędnie zsumowano obliczone opłaty dla poszczególnych drzew (299/09, 5.2012).

W konsekwencji ww. błędów opłaty za usunięcie drzew ustalono w nieprawidłowej wysokości w 6 na 11 decyzji (54,5%), w których takie opłaty były wymierzane (23/09, 299/09, 220/10, 279/10, 85.2011, 5.2012), przy czym w 4 decyzjach opłaty zawyżono o 74 335,85 zł, a w 2 – zaniżono o 101 285,93 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 338-356)

Wymienione błędy naczelnik Andrzej Fryźlewicz wyjaśnił nieuwagą przy korzystaniu z programu komputerowego (kopiuj/wklej) oraz pośpiechem wynikającym z okresowego spiętrzenia liczby prowadzonych spraw.

(dowód: akta kontroli, str. 561, 564)

- 1.4. W 6 decyzjach nie określono terminu dokonania nasadzeń zastępczych (299/09, 29/10, 220/10, 279/10, 85.2011, 97.2011), czym naruszono wymóg art. 84 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody.

W 16 decyzjach, w których wyznaczono termin wykonania nałożonego obowiązku, określony on został w sposób zróżnicowany i wynosił od 3 do 18 miesięcy (23/09, 11/10, 156/10, 258/10, 26.2011, 149.2011, 301.2011, 332.2011, 5.2012, 125.2012, 164.2012, 394.2012, 17.2013, 22.2013, 29.2013, 36.2013).

(dowód: akta kontroli, str. 338-356)

Naczelnik Andrzej Fryźlewicz wyjaśnił, że brak wyznaczonych terminów był wynikiem przeoczenia prowadzącego postępowania, natomiast różne terminy wykonania obowiązku nasadzeń zastępczych wynikały z okresu, w którym decyzje były wydawane (w decyzjach wydawanych późną jesienią i zimą wyznaczano dłuższy czas na wykonanie nasadzeń), a także na wniosek stron, w celu umożliwienia uprzedniego zakończenia procesu inwestycyjnego.

(dowód: akta kontroli, str. 561, 565)

- 1.5. W decyzjach, w których zamieszczono warunek dokonania nasadzeń zastępczych, ustalano wymagane obwody pnia materiału sadzeniowego na wysokości 1 m (we wszystkich z wyjątkiem 334/10). Obwody te ustalano na od 10 do 18 cm. Ponadto w 6 decyzjach określono minimalną wysokość drzew (iglastych) do nasadzeń zastępczych – 1 m, 1,5 m lub 2 m.

(dowód: akta kontroli, str. 338-356)

W odpowiedzi na pytanie, na jakiej podstawie ustalano wymogi w odniesieniu do materiału sadzeniowego, oraz dlaczego określano je w zróżnicowany sposób, naczelnik Andrzej Fryźlewicz wyjaśnił:

- podstawą takich wymogów była dbałość o zachowanie walorów krajobrazowych i środowiskowych terenów zurbanizowanych;
- wymagania w odniesieniu do materiału sadzeniowego określano w zależności od lokalizacji – na terenach ogrodzonych, użytkowanych przez osoby fizyczne, gdzie nie było zagrożenia zniszczenia nasadzeń, wymagania były niższe, natomiast na działkach przeznaczonych do użytku ogólnego, na których gdzie nasadzenia były narażone na zniszczenie przez duży ruch użytkowników – wyższe.

(dowód: akta kontroli, str. 561, 565)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że określanie w decyzjach parametrów materiału do nasadzeń zastępczych nie znajduje podstawy w obowiązujących przepisach. Natomiast takie zasady mogą zostać określone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, który stanowi akta prawa miejscowego.

Jakkolwiek długie terminy na wykonanie nasadzeń zastępczych w przypadku inwestycji budowlanych są zrozumiałe, trudno bowiem właściwie zabezpieczyć nowo posadzone drzewa podczas prowadzonych robót, to jednak w ocenie NIK długotrwałość procesów inwestycyjnych, niejednokrotnie liczona w latach, oznacza tak samo długotrwałe odroczenie osiągnięcia – założonej przez ustawodawcę – kompensacji przyrodniczej. Należy również zauważyć, że przepisy ustawy o ochronie przyrody nie przewidują przedłużania 3-letniego terminu odroczenia opłaty za usunięcie drzew, liczonego od dnia wydania zezwolenia (art. 84 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody). Tym samym opłata staje się wymagalna po 3 latach od daty wydania decyzji, podczas gdy naliczona opłata podlega umorzeniu po upływie 3 lat od dnia przesadzenia albo posadzenia drzew (art. 84 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody). Może to prowadzić do nieegzekwowania należności z tytułu odroczonej opłaty do czasu sprawdzenia, że nowo posadzone drzewa zachowały żywotność. Zwłoka w egzekwowaniu opłat zwiększa się proporcjonalnie do długości terminu wyznaczonego na wykonanie obowiązku nasadzeń zastępczych. Dotyczy to w szczególności przypadków, gdy drzewa należy posadzić na tym samym terenie, na którym zostały wycięte, i na którym prowadzona jest inwestycja.

- 1.6. W trakcie dwóch postępowań w sprawie zezwolenia na usunięcie drzew ujawniono usunięcie pojedynczych drzew bez zezwolenia – w 2010 roku jesiona o obwodzie 165 cm i w 2012 r. głogu dwuszyjkowego. W sprawie 29/10 drzewo usunięto po poinformowaniu wnioskodawcy, że rozstrzygnięcie w odniesieniu do tego drzewa nastąpi po przedłożeniu zgody właściciela (drzewo rosło w pasie drogowym drogi gminnej), a w sprawie 226.2012 – po oględzinach, a przed wydaniem decyzji.

W żadnej z tych spraw do 30 czerwca 2013 r. nie zostały wszczęte postępowania w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzew bez wymaganego zezwolenia, do czego zobowiązuje art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody oraz wydane na podstawie art. 89 ust. 9 tej ustawy rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 września 2004 r. w sprawie trybu nakładania administracyjnych kar pieniężnych za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia oraz za zniszczenie terenów zieleni, zadrzewień albo drzew lub krzewów²⁶.

(dowód: akta kontroli, str. 338-372)

²⁶ Dz.U. Nr 219, poz. 2229.

Administracyjna kara pieniężna za usunięcie ww. jesionu szacunkowo wyniosłaby 150 091,43 zł, wg wyliczenia: 165 cm x 81,95zł/cm x 3,7 x 3, gdzie:

- | | | |
|-------------|---|--|
| 165 cm | – | obwód drzewa na wysokości 130 cm, |
| 81,95 zł/cm | – | stawka w zł za 1 cm obwodu pnia drzewa mierzonego na wysokości 130 cm obowiązująca w 2010 r. m.in. dla jesionu wyniosłego ²⁷ , |
| 3,7 | – | współczynnik różnicujący stawki w zależności od obwodu pnia drzewa mierzonego na wysokości 130 cm ²⁸ , |
| 3 | – | współczynnik wynikający z przepisu art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, stosownie do którego administracyjną karę pieniężną ustala się w wysokości trzykrotnej wysokości za usunięcie drzew lub krzewów. |

Zadania w zakresie przygotowania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów w Urzędzie przypisane zostały inspektorowi Andrzejowi Staszakowi z Wydziału Ochrony Środowiska (wcześniej – Wydział Inżynierii i Ochrony Środowiska). Ponadto do jego zakresów czynności (z 2005 i 2010 roku) wpisano obowiązek przygotowania decyzji administracyjnych i prowadzenia spraw wg właściwości.

(dowód: akta kontroli, str. 128-132)

Decyzje administracyjne w zakresie działania Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu wydaje, w imieniu Burmistrza, naczelnik Wydziału Andrzej Fryźlewicz – na podstawie pisemnego upoważnienia udzielonego mu przez Burmistrza w dniu 2 kwietnia 2009 r. na podstawie art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁹.

(dowód: akta kontroli, str. 124-127)

Naczelnik Andrzej Fryźlewicz wyjaśnił, że:

- w sprawie OŚ-7635/29/10 postępowania nie wszczęto ze względu na zawilość stanu prawnego nieruchomości, na której ono rosło; wychodząc z założenia, że Gmina Miasta Zakopane poniosła szkodę w postaci ubytku drzewa stanowiącego jej zieleń miejską, 6 kwietnia 2011 r. złożono w Komendzie Powiatowej Policji w Zakopanem wnioski o wszczęcie postępowania w sprawie usunięcia przedmiotowego drzewa oraz jego kradzież; po przeprowadzeniu postępowania przygotowawczego KPP postanowiła umorzyć dochodzenie wobec braku ustawowych znamion czynu zabronionego;
- w sprawie WOŚ.6131.226.2012 postępowania nie wszczęto, gdyż posiadacz złożył stosowny wniosek na usunięcie drzewa, w trakcie przeprowadzonych oględzin stwierdzono, że przedmiotowe drzewo jest obumarłe, a wydanie zezwolenia było formalnością.

(dowód: akta kontroli, str. 562, 565)

Art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody stanowi, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta wymierza administracyjną karę pieniężną za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia. NIK zwraca uwagę, że Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 9 lutego 2012 r. sygn. II OSK 2262/10³⁰ stwierdził, że nawet wystąpienie przez zainteresowany podmiot z wnioskiem o wydanie danego zezwolenia na usunięcie drzew nie konwaliduje późniejszego ich usunięcia pomimo braku wymaganego zezwolenia.

Ponadto stosownie do przepisu art. 402 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska wpływy z tytułu opłat i kar za usuwanie drzew i krzewów stanowią w całości dochód budżetu gminy, z której terenu usunięto drzewa lub krzewy³¹.

²⁷ Stosownie do postanowień rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie stawek opłat dla poszczególnych rodzajów i gatunków drzew.

²⁸ Jw.

²⁹ Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

³⁰ LEX nr 1138121.

³¹ Do końca 2009 r. był to dochód gminnego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych³² stanowi, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest nieustalenie m.in. należności jednostki samorządu terytorialnego.

Odpowiedzialność za nieustalenie należności budżetu Miasta Zakopane ponosi Burmistrz Janusz Majcher.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w 21 na 22 decyzje (z wyjątkiem decyzji 279/10) nieruchomości, z której drzewa miały zostać usunięte, wskazano jako te, na których należy dokonać nasadzeń zastępczych (dowód: akta kontroli str. 338-356). Praktyka taka nie jest najlepszym rozwiązaniem w sytuacji usuwania drzew w związku z planowanym przedsięwzięciem budowlanym, ponieważ drzewa posadzone na terenie nieruchomości zakwalifikowanej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele budowlane, mogą być usuwane bez wnoszenia opłat, zgodnie z art. 86 ust. 1 pkt 7 ustawy o ochronie przyrody. Oznacza to faktyczną możliwość usuwania drzew bez ponoszenia opłat, a przede wszystkim – brak właściwej kompensacji przyrodniczej. W ocenie NIK w takich przypadkach Burmistrz powinien wskazać do nasadzeń zastępczych tereny będące własnością gminy lub inne za zgodą ich właścicieli.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie wydawania decyzji zezwalających na usunięcie drzew. Ocenę taką uzasadniają wskazane wyżej błędy w prowadzonych postępowaniach administracyjnych, jak i w samych decyzjach. Szczególnie krytycznie NIK odnosi się do niepodjęcia przez organ działań w sytuacji powzięcia wiadomości o usunięciu drzew bez wymaganego zezwolenia. Brak takich działań oznacza nieustalenie należności budżetu Miasta Zakopane, a tym samym – stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

2.3. Decyzje odmawiające udzielenia zezwolenia na usunięcie drzew z terenu nieruchomości

Opis stanu
faktycznego

W 2 spośród 23 analizowanych decyzji zezwalających na usunięcie drzew rozstrzygnięto również o odmowie wydania zezwolenia na usunięcie części drzew będących przedmiotem wniosku (29/10, 301.2011). Uzasadnieniem odmowy był ich dobry stan zdrowotny i/lub niekolidowanie z lokalizacją planowanej inwestycji.

(dowód: akta kontroli, str. 338-356)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

3. Sposób weryfikacji wywiązywania się z obowiązków ustalonych w zezwoleniach na usunięcie drzew (przesadzenie, zastąpienie)

Opis stanu
faktycznego

W latach 2009-2013 (I kwartał) w Urzędzie wydano 48 decyzji zezwalających na usunięcie drzew i/lub krzewów, w których naliczono opłatę, z tego 10 w roku 2009. We wszystkich przypadkach termin uiszczenia opłaty odroczone na 3 lata, pod warunkiem dokonania nowych nasadzeń w liczbie nie mniejszej, niż liczba drzew przeznaczonych do usunięcia, stosownie do postanowień art. 84 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody.

W roku 2012 dokonano sprawdzenia zachowania żywotności nasadzonych drzew w 5 spośród ww. 10 spraw z 2009 roku (53.2012, 54.2012, 197.2012, 199.2012, 361.2012).

³² Dz.U. z 2013 r., poz. 168.

We wszystkich przypadkach postępowanie zakończyło się wydaniem decyzji o umorzeniu naliczonej opłaty. W uzasadnieniu wskazano, że *po upływie przewidzianego okresu, przeprowadzono oględziny posadzonych drzew dla sprawdzenia zachowania przez nie żywotności. Oględziny wykazały, że nasadzone drzewa zachowały żywotność*. Ponadto w uzasadnieniu przytoczono art. 84 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody, który stanowi, że jeżeli posadzone w zamian drzewa zachowały żywotność po upływie trzech lat od dnia ich posadzenia [...] należność z tytułu ustalonej opłaty za usunięcie drzew podlega umorzeniu.

(dowód; akta kontroli str. 9-11)

Dokumentacja dotycząca procesu weryfikacji spełnienia przez zobowiązanych warunku nasadzeń zastępczych i skuteczności tych nasadzeń zawierała: spis treści; zawiadomienie o wszczęciu postępowania, potwierdzenie doręczenia zawiadomienia do strony, protokół oględzin podpisany przez strony oraz pracownika Urzędu dokonującego oględzin – inspektora Andrzeja Staszaka. W każdym przypadku w protokole wskazano liczbę skontrolowanych drzew oraz stwierdzenie o zachowaniu przez nie żywotności. Po dokonaniu oględzin naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska Andrzej Fryźlewicz, działając z upoważnienia Burmistrza, wydawał decyzje o umorzeniu naliczonej opłaty za usunięcie drzew/krzewów.

(dowód; akta kontroli str. 9-11)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W dokumentacji żadnego z przeprowadzonych postępowań wszczętych z urzędu w sprawie *zachowania żywotności przez drzewa* nie wskazano dat dokonania nasadzeń, tj. wymogu określonego w decyzji o naliczeniu i odroczeniu opłaty za usunięcie drzew. Tym samym nie można było określić momentu, w którym mijały 3 lata od dokonania nasadzeń zastępczych.

(dowód; akta kontroli str. 10,11)

W odpowiedzi na pytanie, na jakiej podstawie stwierdził, że drzewa zachowały żywotność po 3 latach, skoro nie były znane daty dokonania nasadzeń, inspektor Andrzej Staszak wyjaśnił, że fakt dopełnienia warunków określonych w decyzji, jak i zachowania żywotności oraz termin dokonania nasadzeń był w stanie określić na podstawie cech gatunkowych, wyglądu i parametrów drzew i krzewów, a także zagospodarowania terenu oraz posiadanej wiedzy i doświadczenia. Dodał, że błąd polegający na braku w dokumentacji spraw potwierdzenia terminu dokonania nasadzeń nie powtórzy się w kolejnych tego typu postępowaniach.

(dowód: akta kontroli, str. 117, 118)

W przypadku 5 decyzji z 2009 roku, w których opłaty za usunięcie drzew zostały odroczone w związku z nałożeniem w nich obowiązku dokonania nasadzeń zastępczych, nie dokonano sprawdzenia zachowania żywotności przez posadzone drzewa, jako warunku umorzenia naliczonych opłat. Do czasu kontroli opłaty te nie zostały umorzone.

(dowód: akta kontroli, str. 86-87)

W odpowiedzi na pytanie, dlaczego nie podjął żadnych działań w celu ustalenia, czy zostały dotrzymane warunki tych decyzji, inspektor Andrzej Staszak wyjaśnił m.in., że w decyzjach tych nie określono terminu dokonania nasadzenia, dlatego też organ nie mógł ustalać wcześniej, tj. przed zgłoszeniem, dotrzymania warunku dokonania nasadzeń zastępczych. Dodał, że mogło to nastąpić dopiero po upływie trzyletniego okresu odroczenia uiszczenia opłaty.

(dowód: akta kontroli, str. 117, 118)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie weryfikowania wywiązywania się z obowiązków ustalonych w zezwoleniach na usunięcie drzew. W szczególności NIK zwraca uwagę na zaniechania w zakresie sprawdzenia wykonania tych obowiązków, przekładające się na brak potencjalnych dochodów budżetu Miasta Zakopane z tytułu opłat za usunięcie drzew.

4. Sposób wymierzania i pobierania administracyjnych kar pieniężnych za usuwanie drzew bez wymaganego zezwolenia

Opis stanu faktycznego

W latach 2009-2013 (I kw.) w Urzędzie zarejestrowano 27 spraw związanych ze zniszczeniem lub usunięciem bez zezwolenia drzew i/lub krzewów, przy czym:

- w 9 przypadkach postępowania umorzono (brak dowodów, niestwierdzenie usunięcia, teren leśny);
- w 3 przypadkach sprawy zakończono pismem (np. informującym, że postępowanie zostało już przeprowadzone lub, że sprawę należy zgłosić policji);
- w 1 przypadku sprawę przekazano do właściwego organu (Urząd Gminy w Kościelisku);
- w 3 przypadkach (OŚ-7635/229/10, OŚ-7635/152/10 oraz WOŚ.6132.6.2011) naliczono kary za zniszczenie drzew lub usunięcie drzew bez wymaganego zezwolenia w łącznej wysokości 69 792,93 zł;
- w 11 postępowaniach przeprowadzono oględziny udokumentowane protokołem i – do czasu kontroli NIK – nie podejmowano żadnych dalszych działań w sprawie.

(dowód: akta kontroli, str. 302-304)

Dwie spośród trzech spraw zakończonych decyzjami o naliczeniu kar (z 3 lutego 2011 r. i 28 listopada 2011), w kwocie 28 230,28 zł i 35 309,68 zł, zostały odroczone na trzy lata na podstawie art. 88 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody (drzewa uszkodzone).

(dowód: akta kontroli, str. 302-304)

Ustalone nieprawidłowości

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

1. Spośród 3 decyzji wymierzających administracyjną karę pieniężną tylko 1 na kwotę 6 251,97 zł została przekazana do Wydziału Finansowo-Budżetowego Urzędu, a tym samym – ujęta w ewidencji księgowej. Pozostałe, na łączną kwotę 63 539,96 zł, nie zostały zaewidencjonowane w księgach Urzędu.

(dowód: akta kontroli, str. 110-112, 496-502)

Inspektor Andrzej Staszak wyjaśnił, że nieprzekazanie dwóch decyzji o wymierzeniu administracyjnej kary pieniężnej za zniszczenie drzew (OŚ-7635/152/10 i WOŚ.6132.6.2011) nastąpiło przez przeoczenie i nie było spowodowane chęcią zatajenia tych informacji przed Wydziałem Finansowo-Budżetowym, ani uszczuplenia budżetu Gminy. Wskazał, że decyzje te odraczały na okres 3 lat termin płatności kary, okres ten do czasu kontroli nie upłynął, a ich kopie zostaną przekazane do Wydziału Finansowo-Budżetowego niezwłocznie.

(dowód: akta kontroli, str. 117, 118)

W przypadku trzeciej z decyzji wymierzających administracyjną karę pieniężną w wysokości 6 251,97 zł (decyzja znak OŚ-7635/229/10 z 28 grudnia 2010 r.) strona złożyła odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego. Decyzją znak SKO-OŚ-4170-10/11 z 6 czerwca 2011 r. SKO uchyliło zaskarżoną decyzję w całości i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji. W uzasadnieniu wskazano m.in., że:

- organ nie ustalił wieku usuniętego drzewa, bo ograniczył się do ustalenia liczby słoï,
- organ nie ustalił w sposób wiarygodny gatunku usuniętego drzewa – brak materiału fotograficznego;
- organ dopuścił się naruszenia zasad prowadzenia postępowania administracyjnego – zawiadomienie o oględzinach skierował do osoby o innym imieniu, a przed wydaniem decyzji nie powiadomił strony o zebraniu całego materiału dowodowego i możliwości zapoznania się z nim.

(dowód: akta kontroli, str. 643-670)

Do końca lipca 2013 r. w Urzędzie nie przystąpiono do rozpatrywania tej sprawy.

(dowód: akta kontroli, str. 110-112)

2. W 11 sprawach (3 z 2011 r. i 8 z 2012 r.) w aktach postępowań w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej ostatnimi dokumentami są protokoły oględzin – z kwietnia, maja i lipca 2011 r. oraz maja i października (w jednym przypadku) 2012 r.
(dowód: akta kontroli, str. 302-304)

W odpowiedzi na pytanie, dlaczego w sprawach znak: WOŚ.6132.2.2011, WOŚ.6132.4.2011 i WOŚ.6132.10.2012 (dotyczących usunięcia drzew bez wymaganego zezwolenia) oraz znak: WOŚ.6132.5.2011, WOŚ.6132.1.2012, WOŚ.6132.2.2012, WOŚ.6132.3.2012, WOŚ.6132.4.2012, WOŚ.6132.5.2012, WOŚ.6132.7.2012 i WOŚ.6132.8.2012 (dotyczących zniszczenia drzew) poprzestano na protokołach oględzin i nie podjęto dalszych czynności zmierzających do wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzew bez wymaganego zezwolenia względnie zniszczenie drzew, naczelnik Andrzej Fryźlewicz wyjaśnił:

W trakcie postępowań WOŚ.6132.2.2011 i WOŚ.6132.4.2011 ustalono, że do usunięcia drzew nie doszło na skutek działania z premedytacją w celu dewastacji środowiska. Zgodnie ze złożonym oświadczeniem usunięcie drzew objętych postępowaniem WOŚ.6132.2.2011 nastąpiło na skutek braku świadomości konieczności uzyskania dodatkowego zezwolenia na usunięcie drzew i że sprawa została w całości załatwiona przez biuro projektujące. Natomiast drzewa objęte postępowaniem WOŚ.6132.4.2011 zostały obcięte na skutek ich zniszczenia (złamania, rozłamania) przez siły abiotyczne.

W reakcji na stwierdzone w okresie wiosennym 2012 r. liczne uszkodzenia drzew poprzez obcięcie ich konarów i gałęzi, wszczęto postępowania w sprawach ich zniszczeń (WOŚ.6132.1.2012, WOŚ.6132.2.2012, WOŚ.6132.3.2012, WOŚ.6132.4.2012, WOŚ.6132.5.2012, WOŚ.6132.7.2012 i WOŚ.6132.8.2012). W trakcie dokonanych oględzin ustalano często, że zamierzeniem posiadaczy nieruchomości nie była dewastacja zieleni, ale obawa o bezpieczeństwo swoje i swojego mienia, a prace były zlecane firmie reklamującej swoje usługi w lokalnej prasie. Posiadacze nieruchomości do czasu otrzymania zawiadomienia o wszczęciu postępowania nie zdawali sobie sprawy z dokonanej szkody. Obserwacja drzew wykazała, że objęte postępowaniami drzewa wypuszczają pędy odroślowe, a więc zachowały żywotność.

Postępowanie WOŚ.6132.10.2012 jest prowadzone, o czym świadczy dokonane w dniu 24 maja 2013 r. przesłuchanie strony i po zakończeniu postępowania zostanie wydana decyzja.

(dowód: akta kontroli, str. 562, 566)

Art. 88 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody stanowi, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta wymierza administracyjną karę pieniężną za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia, względnie ich zniszczenie w związku z niewłaściwym wykonywaniem zabiegów pielęgnacyjnych lub robót ziemnych.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że stosownie do art. 104 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej, a zgodnie z art. 35 § 1 k.p.a. – organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki.

Z kolei art. 38 k.p.a. stanowi, że pracownik organu administracji publicznej, który z nieuzasadnionych przyczyn nie załatwił sprawy w terminie lub nie dopełnił obowiązku wynikającego z art. 36 albo nie załatwił sprawy w dodatkowym terminie ustalonym w myśl art. 37 § 2, podlega odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa.

Za ww. nieprawidłowości odpowiedzialność ponoszą:

- inspektor Andrzej Staszak z Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu, który przygotowuje decyzje administracyjne i prowadzi sprawy wg właściwości;
- naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu Andrzej Fryźlewicz, który nadzoruje i koordynuje całokształt spraw w zakresie działania Wydziału.

W ocenie NIK niepodjęcie działań w celu ustalenia administracyjnych kar pieniężnych za usuwanie drzew bez wymaganego zezwolenia jest działaniem niegospodarnym, gdyż

stosownie do przepisu art. 402 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska wpływy z tytułu opłat i kar za usuwanie drzew i krzewów stanowią w całości dochód budżetu gminy, z której terenu usunięto drzewa lub krzewy³³. NIK zwraca także uwagę, że art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych stanowi, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest nieustalenie należności jednostki samorządu terytorialnego.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie wymierzania i pobierania kar administracyjnych za zniszczenie lub usunięcie drzew bez wymaganego zezwolenia.

5. Ewidencja księgowa należności z tytułu opłat za usunięcie drzew oraz administracyjnych kar pieniężnych za usunięcie drzew bez zezwolenie lub ich zniszczenie

Opis stanu faktycznego

Od 2012 r. ewidencja księgowa należności z tytułu opłat za usunięcie drzew prowadzona jest na koncie pozabilansowym 990-F.

(dowód: akta kontroli, str. 496-502)

Ustalone nieprawidłowości

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

W roku 2009 w urzędzie nie prowadzono ewidencji księgowej należności z tytułu opłat za usunięcie drzew. W latach 2010-2011 ewidencję taką prowadzono na koncie bilansowym 221 z rozszerzeniem literowym „f”, a od roku 2012 – na koncie pozabilansowym 990 z rozszerzeniem literowym „f”.

Obowiązujące w Urzędzie plany kont³⁴ (w okresie objętym kontrolą) nie przewidywały żadnych rozszerzeń literowych dla poszczególnych kont, a także konta pozabilansowego 990. Takiego konta nie przewiduje też rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej³⁵.

(dowód: akta kontroli, str. 496-502, 503-548)

Skarbnik Miasta Zakopane Helena Mamcarz wyjaśniła, że:

- w 2009 r. należności z tytułu dochodów budżetowych – opłaty za usunięcie drzew były ewidencjonowane dopiero w momencie kiedy decyzja stawała się prawomocna, a wynikająca z niej opłata stawała się należnością;
- w 2010 r. uznano, że w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty;
- po przeprowadzeniu analizy należności odroczonych wynikających z opłat za usunięcie drzew za rok 2010 uznano, że nie powinny one zwiększać należności bilansowych, ponieważ nie nastąpiło spełnienie warunków realizacji – obowiązek ich zapłaty powstawał po upływie 3 lat od wydania decyzji, jeżeli zasadzone drzewa nie zachowały żywotności; jeżeli żywotność zostanie zachowana – opłata zostaje umorzona; uznano, że zasadnym będzie ujmowanie tych należności na koncie pozabilansowym, którego nie uwzględniono w zakładowym planie kont przez niedopatrzenie;
- ewidencja szczegółowa do konta 221 prowadzona jest zgodnie z opisem zamieszczonym w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości [...], tj. według dłużników i podziałek klasyfikacji budżetowej oraz budżetów, których należności dotyczą; stosowane rozszerzenia

³³ Do końca 2009 r. był to dochód gminnego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

³⁴ Zarządzenia Burmistrza: nr 60/2009 z 31 marca 2009 r., nr 164/2011 z 4 sierpnia 2011 r., nr 148/2012 z 23 sierpnia 2012 r.

³⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 289.

literowe służą tylko do lepszej i sprawniejszej analizy i uzgadniania poszczególnych należności i są wprowadzane na bieżąco, zgodnie z potrzebami ewidencjonowania zdarzeń różnego rodzaju, których nie można przewidzieć w momencie ustalania planu kont, i nie wpływają na możliwość uzgodnienia kont analitycznych z kontem syntetycznym.

(dowód: akta kontroli, str. 567, 568-569)

Analiza obrotów na koncie 990-F za rok 2012 i okres I-IV 2013 r. wskazała, że nie wszystkie należności z tytułu opłaty za usunięcie drzew zostały ujęte w ewidencji księgowej Urzędu – dotyczyło to np. opłaty w wysokości 2 677 131,34 zł wymierzonej decyzją WOS.6131.5.2012 z 4 września 2012 r. za usunięcie drzew na działkach 290/10 i 290/11 obr. 5 w Zakopanem.

(dowód: akta kontroli, str. 500-502)

Skarbnik Helena Mamcarz wyjaśniła, że w wyniku niedopatrzenia pracownika liczba decyzji ujętych w ewidencji księgowej za rok 2012 nie została zweryfikowana i uzgodniona z Wydziałem Ochrony Środowiska. Weryfikacji takiej dokonano dopiero w roku 2013, a wszystkie decyzje omyłkowo pominięte zostały zaksięgowane w maju 2013 r.

(dowód: akta kontroli, str. 567, 569)

Jedyna administracyjna kara pieniężna za usunięcie drzew bez zezwolenia w wysokości 6 251,97 zł, wymierzona w Urzędzie decyzją OŚ-7635/229/10 z 28 grudnia 2010 r., została zaewidencjonowana na koncie 221-f, tj. tym samym, na którym ewidencjonowane były opłaty za usunięcie drzew.

(dowód: akta kontroli, str. 499)

Skarbnik Helena Mamcarz wyjaśniła, że w roku 2010 zarówno opłaty za usunięcie drzew, jak i kary pieniężne z tego tytułu były ewidencjonowane na koncie 221 z rozszerzeniem „f”. Rozszerzenie w postaci litery „f” było zarezerwowane dla wszystkich decyzji wydawanych przez Wydział Ochrony Środowiska, niezależnie od tego, czy dotyczyły opłat, czy kar.

(dowód: akta kontroli, str. 567, 569)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie ewidencji księgowej należności z tytułu opłat za usunięcie drzew i kar administracyjnych za zniszczenie lub usunięcie drzew bez wymaganego zezwolenia.

6. Załatwianie skarg w zakresie spraw objętych kontrolą

Opis stanu faktycznego

Sposób przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków w Urzędzie Miasta Zakopane określono w regulaminie organizacyjnym³⁶. Ustalono w nim m.in., że ogólne zasady postępowania ze sprawami wnoszonymi przez obywateli określa Kodeks postępowania administracyjnego, sprawy wnoszone przez obywateli są ewidencjonowane w spisach i rejestrach spraw, a Wydział Organizacyjny prowadzi Centralny Rejestr Skarg i Wniosków (rejestr skarg). Ponadto naczelnicy i kierownicy wydziałów organizacyjnych zobowiązani zostali do przygotowania projektu odpowiedzi na skargę lub wniosek nie później niż 14 dni od daty jej wpływu, chyba że obowiązujące w tym zakresie przepisy ustalają inny termin, oraz przedkładają do podpisu organowi lub osobie zobowiązanej do załatwienia tej skargi lub wniosku zgodnie z obowiązującymi przepisami.

(dowód: akta kontroli str. 3-8, 90-91)

W latach 2009-2013 (I kwartał) w rejestrze skarg odnotowano trzy skargi dotyczące problematyki usuwania drzew, tj.:

1. Autor skargi, która wpłynęła do Urzędu 12 listopada 2009 r. za pośrednictwem Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska (dalej GIOŚ) (znak sprawy: Or.I-0561-S/13/09) informował, że *w Zakopanem wycina się MASOWO drzewa, uzasadnianie, że zagrażają ludziom nie jest prawdą.*

³⁶ Załącznik do zarządzenia Nr 38/2013 Burmistrza Miasta Zakopane z dnia 28 lutego 2013 r. w sprawie tekstu jednolitego regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta Zakopane. Poprzednio tekst jednolity regulaminu wprowadzony został zarządzeniem Nr 162/09 Burmistrza Miasta Zakopane z dnia 24 lipca 2009 r.

Z upoważnienia Burmistrza odpowiedzi na skargę udzielił naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska Andrzej Fryźlewicz, który 8 grudnia 2009 r. poinformował stronę, że we wszystkich sprawach dotyczących drzewostanu Urząd kieruje się przepisami prawa oraz interesem społecznym, indywidualnie rozpatrując zgłaszane przez wnioskodawców podania o usunięcie drzew. [...] Przed wydaniem decyzji każdorazowo przeprowadzane są oględziny drzew, których dotyczy wnioski, oceniany jest ich stan zdrowotny oraz zasadność przesłanek wskazanych jako powód ich usunięcia. Uznanie zasadności wniosku daje podstawę do orzeczenia zezwolenia na usunięcie drzew. Wydanie zezwolenia, o którym mowa powyżej, w przypadku naszego miasta jest z reguły uzależnione od zastąpienia usuwanych drzew innymi drzewami, w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew.

(dowód; akta kontroli str. 32-37, 90-91)

2. Skarga z 14 grudnia 2009 r. (znak sprawy Or.I-0560-S/14/09) dotyczyła wycięcia drzew na prywatnej działce nr ew. 390 na zlecenie Urzędu bez zgody właściciela. Wycinki dokonano 10 grudnia 2009 r.

Z upoważnienia Burmistrza odpowiedzi na skargę udzielił naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska Andrzej Fryźlewicz, który w piśmie z 6 stycznia 2010 r. poinformował stronę, że [...] 4 drzewa rosnące na granicy dz. nr ew. 601/1 obr. 7 stanowiącej drogę gminną oraz dz. nr ew. 390 obr. 7 stwarzają zagrożenie bezpieczeństwa. [...] Na podstawie informacji uzyskanych z ewidencji gruntów [...] ustalono, że właścicielem działki 390 obr 7 jest W.G-R., którego adresu w ewidencji nie ujawniono, a władającym jest Spółdzielczy Bank Podhalański [...]. Te same informacje znajdują się w przedstawionym [...] wypisie z rejestru gruntów [...], co także potwierdza przedłożony [...] odpis z księgi wieczystej. Ponadto poinformował, że Urząd 13 lipca 2009 r. wystąpił do władającego działką, tj. Banku, który 24 lipca 2009 r. udzielił odpowiedzi, że nie może podjąć działań w sprawie usunięcia drzew zagrażających bezpieczeństwu na drodze miejskiej. W związku z tym Urząd jako właściciel przedmiotowej drogi uzyskał 15 września 2009 r. decyzję Starosty Tatrzańskiego na wycinkę drzew, a ich usunięcia dokonała specjalistyczna firma 10 grudnia 2009 r. Tym samym zdaniem Urzędu podjęto wszelkie możliwe działania w celu należytego i sumiennego przeprowadzenia całego postępowania [...]. Przedłożone [...] dokumenty potwierdzają ustalenia dokonane przez Urząd i nie wskazują, że skarżący jest właścicielem przedmiotowej działki. Dlatego zgłaszane roszczenia odnośnie wyciętych drzew nie znajdują uzasadnienia.

(dowód; akta kontroli str. 38-49, 90-91)

3. Skarga z 3 listopada 2011 r. (znak sprawy ORG-I.1510.18.2011) dotyczyła niezalatwienia w terminie wniosku o udostępnienie informacji publicznej w sprawie przekazania kopii wniosku o wycięcie drzew na nieruchomości przy ul. Nowotarskiej 53 oraz kopii decyzji o zezwoleniu na wycięcie drzew na ww. nieruchomości. Skarga skierowana została do Rady Miasta Zakopane.

W odpowiedzi udzielonej 2 grudnia 2011 r. Burmistrz Janusz Majcher poinformował, że zwłoka w przekazaniu kopii dokumentów wynikała z oczekiwania na dokonanie przez skarżącą stronę opłaty za udostępnianie informacji o środowisku wynikającej z art. 26-28 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³⁷. Burmistrz wskazał również na pismo, które strona otrzymała 7 listopada 2011 r., wzywające do przedłożenia dokumentu potwierdzającego wniesienie wpłaty oraz stwierdził, że uiszczenie tej opłaty jest warunkiem niezbędnym do wydania kopii wnioskowanych dokumentów.

Pismem z 4 stycznia 2012 r. naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu, działając z upoważnienia Burmistrza, przekazał kopie wnioskowanych dokumentów. Równocześnie, powołując się na art. 27 ust. 1 pkt 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku [...], wezwał do uiszczenia opłaty 7,20 zł za sporządzenie kopii w terminie 7 dni od dnia otrzymania pisma (12 stron formatu A4 x 0,60 zł).

³⁷ Dz.U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.

Opłata została uiszczona 13 stycznia 2012 r.

(dowód; akta kontroli str. 50-61, 90-91)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie załatwiania skarg związanych z problematyką usuwania drzew na terenie Miasta Zakopane stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Stosownie do przepisu art. 229 pkt 3 k.p.a., jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności burmistrza jest rada gminy.

Niezgodnie z powyższym wymogiem skargi Or.I-0561-S/13/09, Or.I-0560-S/14/09 i ORG-I.1510.18.2011 były rozpatrywane przez Burmistrza, który informował skarżących o sposobie załatwienia skarg (lub działający z jego upoważnienia naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska).

(dowód: akta kontroli, str. 32-61)

W odpowiedzi na pytanie, dlaczego rozpatrzył powyższe skargi, Burmistrz Janusz Majcher wyjaśnił:

- Skarga Org.I-0561-S/12/09 – została przekazana do załatwienia Burmistrzowi Miasta Zakopane przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska. Skarga stwierdzała ogólnie, że w Zakopanem wycina się masowo drzewa. Nie określała ani terenu na którym jest to dokonywane, ani osób dokonujących tego. W odpowiedzi udzielono szczegółowych informacji o zasadach stosowanych przez Urząd Miasta przy wydawaniu zgód na wycinkę drzew. Udzielone szczegółowe informacje zostały przez Skarżącą uznane za wystarczające.
- Skarga Org.I-0561-S/14/09 – adresowana imiennie do Burmistrza Miasta Zakopane, dlatego też została ona skierowana do naczelnika Wydziału Ochrony Środowiska celem przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. Burmistrz Miasta Zakopane po zapoznaniu się z ustaleniami postępowania wyjaśniającego udzielił Skarżącej informacji o działaniach podjętych przez pracowników Wydziału Ochrony Środowiska.
- Skarga ORG-I.1510.18.20911 – została przekazana do załatwienia przez Przewodniczącego Rady Miasta. Dotyczyła działania pracownika Wydziału Ochrony Środowiska.

Skargi zostały rozpatrzone przez Burmistrza Miasta Zakopane bowiem nie dotyczyły one działalności organu, a pracy pracowników.

(dowód: akta kontroli, str. 115, 116)

NIK zwraca uwagę, że wbrew wyjaśnieniom Burmistrza wszystkie przedstawione skargi dotyczyły działalności organu. W żadnej ze skarg nie wskazano imiennie żadnego pracownika Urzędu, którego praca wzbudziła zastrzeżenia. Skargi odnosiły się do działań Burmistrza w zakresie usuwania drzew w Zakopanem (przy czym Burmistrz wystąpił w nich w dwójakiej roli – raz jako organ udzielający zezwoleń na usunięcie drzew, a raz jako podmiot wnioskujący do innego organu o udzielenie takiego zezwolenia) oraz udostępniania informacji o środowisku, tj. zadań, które wykonuje przy pomocy urzędu gminy.

W odpowiedzi na pytanie, dlaczego w latach 2009-2013 Rada Miasta Zakopane nie rozpatrywała skarg dotyczących działalności Urzędu w sprawach związanych z ochroną drzew w Zakopanem, Przewodniczący Rady Miasta Zakopane Andrzej Zacharko wyjaśnił, że w latach 2009-2013 do Rady Miasta Zakopane nie wpłynęły skargi dot. spraw związanych z ochroną drzew w Zakopanem”

(dowód: akta kontroli, str. 113, 114)

2. W toku postępowania znak WOŚ.1431.2.2011 w sprawie udostępnienia informacji o środowisku, która była przedmiotem skargi znaku ORG-I.1510.18.2011, Urząd uzależniał wydanie żądanych dokumentów od uprzedniego wniesienia opłaty – takie stanowisko wyrażone zostało w piśmie z 31 października 2011 r., podpisanym z upoważnienia Burmistrza przez naczelnika Wydziału Ochrony Środowiska, oraz w piśmie z 2 grudnia 2012 r., podpisanym przez Burmistrza. Tym samym naruszono przepis § 6 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2010 r. w sprawie

opłat za udostępnianie informacji o środowisku³⁸, stosownie do którego opłatę taką uiszcza się w terminie 14 dni, przez wpłatę do kasy, na rachunek bankowy właściwego organu lub przy odbiorze przesyłki.

Z dokumentacji wynika ponadto, że w sprawie pobrano opłatę w niewłaściwej wysokości, zastosowano bowiem stawkę z art. 27 ust. 1 pkt 3 lit. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku [...], tj. 0,60 zł za stronę A4 kopii czarno-białej, zamiast stawkę z § 3 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie opłat za udostępnianie informacji o środowisku, tj. 0,15 zł za stronę A4 kopii czarno-białej. Zawyżenie opłaty wyniosło 5,40 zł³⁹.

(dowód: akta kontroli, str. 50-61)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie załatwiania skarg związanych z ochroną drzew, co wynika z niewłaściwego trybu ich rozpatrywania.

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 Kontroli⁴⁰, wnosi o:

1. Przedkładanie do opiniowania i uzgodnienia wszystkim podmiotom wymienionym w art. 17 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym takich samych projektów planów miejscowych.
2. Określanie w strefach ochrony konserwatorskiej, o ile takie strefy zostaną przewidziane w projekcie planu – ograniczeń, zakazów i nakazów, mających na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków.
3. Dokonanie korekty obowiązujących w Zakopanem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w zakresie powierzchni terenów objętych tymi planami.
4. Dokonanie korekty sprawozdania statystycznego PP-1 za rok 2012 w zakresie liczby obowiązujących planów miejscowych.
5. Zmianę druku wniosku o udzielenie zezwolenie na usunięcie drzew w sposób umożliwiający zamieszczenie w nim wszystkich informacji wyszczególnionych w art. 83 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody.
6. Przestrzeganie procedury administracyjnej przy rozpatrywaniu wniosków o udzielenie zezwolenia na usunięcie drzew, w szczególności poprzez stosowanie wezwań do usunięcia braków (art. 64 § 2 k.p.a.), zaniechanie zawieszania z urzędu postępowań administracyjnych w oczekiwaniu na uzyskanie przez stronę decyzji o pozwoleniu na budowę, wznawianie zawieszonych postępowań w formie postanowienia (art. 101 § 1 k.p.a.).
7. Stosowanie w decyzjach administracyjnych prawidłowych (pełnych) nazw drzew, których te decyzje dotyczą.
8. Niezwłoczne wszczynanie postępowań w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzew bez wymaganego zezwolenia – w każdym przypadku uzyskania przez organ takiej informacji, a także prowadzenie tych postępowań bez zbędnej zwłoki.
9. Dokumentowanie w prowadzonych postępowaniach dat dokonania nasadzeń zastępczych, w sposób umożliwiający jednoznaczne ustalenie daty upływu 3 lat od dokonania nasadzenia, a tym samym – niezwłoczne sprawdzenie, czy nowo posadzone drzewa zachowały żywotność.

³⁸ Dz.U. Nr 215, poz. 1415.

³⁹ Wg wyliczenia: (12 x 0,60 zł) – (12 x 0,15 zł) = 5,40 zł.

⁴⁰ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

10. Ujmowanie w ewidencji księgowej Urzędu wszystkich należności z tytułu opłat i kar za usunięcie drzew, a także uwzględnienie w polityce rachunkowości odpowiednich kont służących do rejestracji tych operacji (włącznie z rozszerzeniami literowymi).
11. Przekazywanie do kompetencji Rady Miasta Zakopane skarg na działalność organu związaną z problematyką ochrony drzew na terenie Zakopanego, stosownie do postanowień art. 229 pkt 3 k.p.a.

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 Krakowie.

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.

Niniejszy tekst wystąpienia został sporządzony z uwzględnieniem zmian zawartych w uchwale Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK z dnia 12 grudnia 2013 r.

Kraków, dnia stycznia 2014 r.