

**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura we Wrocławiu**

Wrocław, dnia 21 grudnia 2010 r.

**Pan  
Rafał Dutkiewicz  
Prezydent Wrocławia**

LWR-4101-18-01/2010  
P/10/113

**WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

*(tekst ujednolicony, uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałą Komisji Odwoławczej  
Najwyższej Izby Kontroli Delegatury we Wrocławiu z 10 stycznia 2011 r.)*

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu skontrolowała Urząd Miejski Wrocławia, zwany dalej „Urzędem” w zakresie realizacji zadań dotyczących zarządzania środowiskiem w latach 2008-2010 (III kwartały).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 9 grudnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości ocenia działalność w zakresie planowania i realizacji zadań dotyczących ochrony środowiska na obszarze Miasta Wrocław. Ocenę tę uzasadniają oceny cząstkowe zaprezentowane w dalszej części wystąpienia.

**1. Wypełnianie obowiązków w zakresie planowania działań dotyczących zarządzania środowiskiem.**

**1.1.** Realizując obowiązek wynikający z art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>2</sup> (Poś) i art. 14 ust. 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach<sup>3</sup> opracowano zatwierdzone przez Radę Miejską Wrocławia - Program Ochrony Środowiska na lata 2004-2015 (uchwalony 19 listopada 2009 r.<sup>4</sup>, zwany dalej *Programem OŚ*

<sup>1</sup> Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, ze zm.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2007 r. Nr 39, poz. 251 ze zm.

<sup>4</sup> Uchwała Rady Miejskiej Wrocławia Nr XLI/1276/09

z 2009 r.) i Plan Gospodarki Odpadami na okres 2009-2012 (uchwalony 21 stycznia 2010 r.<sup>5</sup>, określane dalej jako *Plan GO z 2010 r.*). Biorąc pod uwagę czteroletni cykl wymaganej aktualizacji ww. dokumentów<sup>6</sup>, aktualizacja poprzednio obowiązujących *Programu OŚ z dnia 18 listopada 2004 r.*<sup>7</sup> i *Planu GO z dnia 20 stycznia 2005 r.*<sup>8</sup> dokonana została z ponad rocznym opóźnieniem. Konsekwencją powyższego opóźnienia był brak formalnego wyszczególnienia w latach 2008-2009 zadań dla realizacji celów *Programu OŚ*, bowiem Plan Operacyjny na lata 2008-2009 ujmujący takie zadania, został przyjęty w ramach aktualizacji *Programu OŚ z 2009 r.* (19 listopada 2009 r.), tj. po okresie planowanej realizacji części wyszczególnionych w nim zadań.

Kontrola wykazała, że ustalone w *Programie OŚ z 2009 r.* cele ekologiczne dla Miasta Wrocławia oraz zadania służące realizacji nie zostały określone w sposób spójny z wyznaczonymi kierunkami z zakresu ochrony środowiska i kompleksowy, tj. obejmujący zadania dla wszystkich obszarów, a planowanie operacyjne dostosowano do bieżącej działalności inwestycyjnej Miasta. Doboru zadań do realizacji celów *Programu OŚ z 2009 r.* dokonano bowiem w oparciu o Wieloletni Plan Inwestycyjny Wrocławia na lata 2008-2012<sup>9</sup>, tj. na podstawie dokumentu określającego zadania inwestycyjne<sup>10</sup> planowane do realizacji przez Miasto, miejskie jednostki organizacyjne i podmioty działające z udziałem Miasta o wartościach całkowitych przekraczających jeden milion złotych. Przy czym dla realizacji wyznaczonych w *Programie OŚ z 2009 r.* celów krótkoterminowych w obszarze *ochrona przyrody i krajobrazu* na lata 2008-2010 zaplanowano realizację takich zadań jak: [1] budowa fontanny przy ul. Oławskiej we Wrocławiu, [2] budowa boisk piłkarskich o sztucznych nawierzchniach, [3] budowa stadionu piłkarskiego we Wrocławiu, [4] przebudowa podziemia pod Pl. Solnym na Galerię Lalek, [5] budowa „Bramy Trzeciego Tysiąclecia”, [6] przebudowa budynku Wrocławskiego Klubu Formaty, których nie można zaliczyć do przedsięwzięć wpływających na poprawę stanu środowiska. Zadania te pozostają bez związku z wyznaczonymi dla omawianego obszaru *ochrona przyrody i krajobrazu* celami krótkoterminowymi<sup>11</sup> oraz wskaźnikami ich monitorowania<sup>12</sup>. Ponadto oparcie Planu

<sup>5</sup> Uchwała Rady Miejskiej Wrocławia Nr XLV/1361/10

<sup>6</sup> Program OŚ zgodnie z art. 17 ust. 1 Poś sporządzany jest dla realizacji przyjętej na okres 4 lat polityki ekologicznej państwa, Plan GO zgodnie z art. 14 ust 14 ustawy o odpadach podlega aktualizacji nie rzadziej niż co 4 lata.

<sup>7</sup> Uchwała Rady Miejskiej Wrocławia Nr XXIX/2220/04

<sup>8</sup> Uchwała Rady Miejskiej Wrocławia Nr XXXIII/2301/05

<sup>9</sup> Uchwała Rady Miejskiej Wrocławia Nr XXI/676/08 z dnia 15 maja 2008 r. (wg stanu na dzień 10 lipca 2008 r.)

<sup>10</sup> A także przebudowy i zakupy inwestycyjne

<sup>11</sup> Zdefiniowanymi jako: prowadzenie inwentaryzacji i dokumentacji przyrodniczej, bieżąca aktualizacja danych dotyczących zasobów przyrodniczych i kulturowych miasta, ustanawianie nowych terenów chronionych, pielęgnacja terenów i obszarów chronionych i cennych przyrodniczo oraz ochrona zasobów krajobrazowych.

Operacyjnego na Wieloletnim Planie Inwestycyjnym Wrocławia na lata 2008-2012, skutkowało brakiem wyszczególnienia zadań dla realizacji części celów wyznaczonych w *Programie OŚ z 2009 r.* z uwagi m.in. na ich wartość niższą od 1 mln zł lub realizację przez inne niż powiązane finansowo i organizacyjnie z Miastem jednostki organizacyjne (m.in. zadań dla realizacji celów wyznaczonych w obszarze ochrony lasów, a dotyczących ochrony przeciwpożarowej, rozszerzenia usług doradczych, informacyjnych oraz szkoleń dla właścicieli lasów).

**1.2.** Kontrola ujawniła nierzetelną realizację w 2009 r. części zadań w ramach aktualizacji *Programu OŚ z 2004 r.* wykonywanej przez firmę [...] <sup>13</sup> za wynagrodzeniem 59,8 tys. zł, bowiem nie wykonano części opracowań ustalonych umową. Dotyczyło to: [1] nie dokonania oceny realizacji Planu Operacyjnego na lata 2004-2007 odnośnie zadań zaplanowanych w 6 obszarach (niekonwencjonalnych źródeł energii, ochrony przed poważnymi awariami, ochrony przyrody i krajobrazu, ochrony lasów, ochrony gleb rekultywacji terenów zdegradowanych, ochrony zasobów kopalin), [2] nie przedstawienia osiągniętego w 2007 r. poziomu wskaźników monitorowania celów wyznaczonych w obszarach: (a) edukacji ekologicznej (nie podano: liczby proekologicznych imprez masowych, poziomu świadomości ekologicznej mieszkańców, ilości programów edukacyjnych), (b) ochrony przyrody i krajobrazu (brak wskazania powierzchni obszarów chronionych w ha), (c) ochrony lasów (brak wskaźnika powierzchni gruntów przekwalifikowanych z rolnych na leśne), (d) ochrony gleb (brak wskazania wskaźnika gruntów zrehabilitowanych w ha).

**1.3.** W Mieście w badanym okresie nie wdrożono przewidywanego w *Programie OŚ z 2009 r.* systemu zarządzania, który według założeń „powinien utożsamiać się z systemem zarządzania środowiskiem w Mieście Wrocławiu” <sup>14</sup>. Nie zrealizowano ustalonych w tymże *Programie* zamierzeń co do powołania Zespołów – Wdrażającego i Realizacji, których zadaniem było m.in. zapewnienie koordynacji działań realizowanych w ramach *Programu*, bieżące monitorowanie ich wykonania oraz prowadzenie sprawozdawczości. Realizacji tych zadań nie przypisano żadnemu stanowisku czy komórce w strukturze organizacyjnej Urzędu.

---

<sup>12</sup> Określonymi jako m.in.: procentowy udział powierzchni chronionej w granicach Miasta; liczba pomników przyrody, użytków ekologicznych, zespołów przyrodniczo-krajobrazowych, parków kulturowych i parków objętych ochroną konserwatorską.

<sup>13</sup> Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej – Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm. w zw. z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji – Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.

<sup>14</sup> *Program OŚ z 2009 r.* str. 116

W związku z tym w czasie kontroli NIK w listopadzie 2010 r. w Urzędzie nie posiadano dokumentów (sprawozdań) ujmujących realizację zadań związanych z ochroną środowiska w latach 2008-2010 (3 kwartały), a niepełne informacje w tym zakresie zostały sporządzone dla potrzeb niniejszej kontroli na podstawie informacji przekazanych przez poszczególne komórki (jednostki realizujące).

## **2. Respektowanie wymagań ochrony środowiska w planowaniu przestrzennym, z uwzględnieniem przeciwdziałania powodziom.**

**2.1.** W uchwalonym przez Radę Miejską Wrocławia w maju 2010 r. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zawarto wymagane przepisem art. 10 ust. 1 pkt. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>15</sup>(upzp) uwarunkowania wynikające ze stanu środowiska. Sporządzenie tego dokumentu poprzedzone zostało wykonaniem prognozy oddziaływania na środowisko<sup>16</sup> oraz opracowania fizjograficznego<sup>17</sup>. W uregulowaniach Studium uwzględniono występujące w granicach Wrocławia obiekty i tereny chronione na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>18</sup>, oraz określono m.in. uwarunkowania wynikające ze stanu środowiska<sup>19</sup>, zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody i krajobrazu kulturowego<sup>20</sup>, kierunki rozwoju sieci wodnej i kanalizacyjnej<sup>21</sup>, rozwiązania niezbędne do zapobiegania powstawaniu zanieczyszczeń<sup>22</sup>, warunki realizacji przedsięwzięć umożliwiających uzyskanie optymalnych efektów w zakresie ochrony środowiska<sup>23</sup>. Obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi, o których mowa w art. 79 ust. 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne<sup>24</sup>, wyznaczono w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (dla części Miasta) zgodnie ze wskazaniem „Studium Ochrony przed powodzią dla zlewni rzeki Bystrzycy” (ustalone przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu na podstawie art. 79 ust. 2 ustawy Prawo wodne).

---

<sup>15</sup> Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.

<sup>16</sup>Wymóg określony w art. 46 w związku z art. 51 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenie oddziaływania na środowisko (Dz.U. nr 199, poz. 1227 ze zm.).

<sup>17</sup>Wymóg wynikający z art. 72 ust 4 ustawy o Poś.

<sup>18</sup> Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.

<sup>19</sup> Zgodnie z art. 10 ust 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.).

<sup>20</sup> Zgodnie z art. 10 ust 2 pkt 3 ustawy wymienionej w przypisie powyżej.

<sup>21</sup> Zgodnie z art. 3 ust 1 i 3 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2006 r. nr 123, poz.858 ze zm.).

<sup>22</sup> Zgodnie z art. 71 ust 1 ustawy Poś.

<sup>23</sup> Zgodnie z art. 71 ust 2 Poś.

<sup>24</sup> Dz.U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.

**2.2.** Analiza 3 spośród 76 uchwalonych w badanym okresie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w zakresie realizacji obowiązków związanych z ochroną środowiska wykazała, że w każdym przypadku: [1] przed ich sporządzeniem wykonano opracowanie ekofizjograficzne (art. 72 ust. 4 Poś), [2] do projektu planu opracowano prognozę oddziaływania na środowisko (art. 17 ust. 4 upzp), [3] określono rozwiązania niezbędne do zapobiegania powstawaniu zanieczyszczeń, zapewnienia ochrony przed powstającymi zanieczyszczeniami oraz przywracania środowiska do właściwego stanu (art. 71 ust. 1 Poś), [4] określono warunki realizacji przedsięwzięć umożliwiające uzyskanie optymalnych efektów w zakresie ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego (art. 71 ust. 2 Poś), [5] ustalono kierunki rozwoju sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, energetycznej i gazowej (art. 3 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków<sup>25</sup>), [6] uwzględniono wymóg, aby sieci infrastruktury technicznej wykonywane były w sposób zapewniający ograniczenie ich oddziaływania na środowisko, w tym na ochronę walorów krajobrazowych (art. 73 ust. 2 Poś).

**2.3.** Dane dotyczące środowiska zawarte w dokumentach strategicznych dla Miasta Wrocławia były w zasadniczej części ze sobą zgodne. Zapisy Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie stanowiły bowiem rozwinięcie ogólnych postanowień zawartych w strategii rozwoju „Wrocław w perspektywie 2020 plus” i były respektowane w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Natomiast cele ujęte w *Programie OŚ* i *Planie GO* stanowiły uzupełnienie i rozwinięcie założeń przyjętych w dokumentach strategicznych.

Kontrola wykazała, że w *Programie OŚ* z 2009 r. nie uwzględniono obszaru chronionego *Szczytnicki Zespół Przyrodniczo-Krajobrazowy* utworzonego uchwałą Rady Miasta Wrocławia Nr XV/483/99 z dnia 9 grudnia 1999 r., choć zapisy Studium i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustalały ten obszar chroniony<sup>26</sup>. Ponadto wystąpiła rozbieżność pomiędzy ilością pomników przyrody rzeczywiście istniejących w granicach Wrocławia, a ujętych w dokumentacji - na koniec 2008 r. wykazywano w dalszym ciągu obumarłe po powodzi w 1997 r. cztery buki pospolite z terenu Parku Szczytnickiego. Wystąpienie tych rozbieżności wskazuje na konieczność poprawy koordynacji działań związanych z ochroną środowiska w Urzędzie.

<sup>25</sup> Dz.U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 ze zm.

<sup>26</sup> Forma ochrony przyrody wynikająca z art. 6 ust 1 pkt 9 ustawy o ochronie przyrody.

### **3. Realizacja działań z zakresu ochrony środowiska zakładanych w dokumentach strategicznych.**

Na realizację zadań ujętych w Planie Operacyjnym *Programu OŚ z 2009 r.* wydatkowano 511.659 tys. zł w 2008 r., 699.047 tys. zł w 2009 r. i 231,8 tys. zł w III kwartałach 2010 r., przy uzyskaniu dofinansowania ze środków unijnych w wysokości odpowiednio 48.856 tys. zł, 105.405 tys. zł i 33,0 tys. zł. Spośród 151 zadań przewidzianych do realizacji w badanym okresie nie wykonano lub przedłużono termin realizacji 31 (20,5%) zadań. Niewykonanie lub przesunięcie terminu dotyczyło głównie budowy i przebudowy układu komunikacyjnego Wrocławia i spowodowane było głównie zmianami koncepcji, sposobu finansowania i założeń przyjmowanych w kolejnych Wieloletnich Planów Inwestycyjnych Wrocławia.

### **4. Wykonywanie wybranych zadań w zakresie ochrony środowiska w odniesieniu do obowiązków nałożonych na Gminę przepisami prawa.**

**4.1.** Kontrola wykazała niewypełnianie przypisanych Prezydentowi Miasta zadań w zakresie corocznego przedkładania Marszałkowi Województwa Dolnośląskiego w terminie do 31 marca za poprzedni rok kalendarzowy informacji o rodzaju, ilości i miejscach występowania u osób fizycznych niebędących przedsiębiorcami substancji stwarzających szczególne zagrożenia dla środowiska (w tym azbestu) na obszarze Miasta Wrocław, ustalonego przepisem art. 162 ust. 6 Poś oraz § 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 23 lipca 2009 r. w sprawie sposobu przedkładania marszałkowi województwa informacji o występowaniu substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska<sup>27</sup>. Brak realizacji tego obowiązku nie znajdował uzasadnienia w nie przedkładaniu takich informacji przez poszczególne osoby fizyczne z terenu Miasta w ramach obowiązku ustalonego przepisem art. 162 ust. 4 i 5 Poś (w takim przypadku należało złożyć informację „zerową”). W ocenie NIK poprawę stopnia realizacji tego obowiązku przez osoby fizyczne z terenu Wrocławia mogłoby spowodować upowszechnienie informacji o odpowiedzialności karnej za nie składanie takich informacji Prezydentowi Miasta, ustalonej przepisem art. 346 ust. 1 Poś a w przypadkach ustalonych w trakcie czynności podejmowanych przez właściwe służby kierowanie stosownych zawiadomień do organów ścigania.

---

<sup>27</sup> Dz.U. Nr 124, poz. 1033, poprzednio rozporządzenie z 9 października 2002 r. o tym samym tytule (Dz.U. Nr 175, poz. 1439).

**4.2.** Analiza informacji zawartych w elektronicznym systemie prowadzonym przez Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta służącym do zaawansowanego monitorowania odpadów komunalnych wytwarzanych we Wrocławiu („Wrocławski System Monitoringu, Nadzoru i Kontroli Gospodarki Stałymi Odpadami Komunalnymi i Nieczystościami Ciekłymi”) wykazała rozbieżność pomiędzy liczbą zarejestrowanych zbiorników bezodpływowych a liczbą podpisanych umów na ich opróżnianie (na dzień 30 września 2010 r. w systemie figurowało 3 507 zbiorników bezodpływowych i 2 911 umów na ich opróżnianie) oraz różnicę pomiędzy ilością przedsiębiorców posiadających zezwolenia na odbiór odpadów komunalnych oraz opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, a ilością przedłożonych przez te podmioty miesięcznych zestawień właścicieli nieruchomości posiadających zawarte umowy na odbieranie odpadów komunalnych (za miesiąc czerwiec i wrzesień 2010 r. zestawienia w zakresie umów na odbiór odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych złożyło 25 i 22 przedsiębiorców na odpowiednio 52 i 54 posiadających zezwolenia). Powyższe było skutkiem braku wyróżnienia w systemie zbiorników bezodpływowych użytkowanych w ogólnej liczbie zgłoszonych do ewidencji oraz braku wypełniania przez część zobowiązanych podmiotów obowiązku sprawozdawczego wynikającego z art. 9a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości porządku w gminach<sup>28</sup>.

**4.3.** Podjęte działania mogą nie zapewnić ograniczenia składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji w stopniu pozwalającym na uzyskanie wymaganego na 31 grudnia 2010 r. wskaźnika redukcji składowanych odpadów do 75% wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji (w I półroczu 2010 r. uzyskano redukcję do poziomu około 78,4%).

**4.4.** W latach 2008-2010 (III kwartały) wydano ogółem 2.578<sup>29</sup> decyzji (zezwalających i odmownych) w sprawie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów wymaganego art. 83 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>30</sup> (uoop) uzyskując dochody z tego tytułu w łącznej kwocie 66.967 tys. zł<sup>31</sup>. Analiza dokumentacji postępowań zakończonych wydaniem 162 decyzji (12 zezwalającej na wycinkę drzew i krzewów z naliczeniem opłat w łącznej kwocie 19.119 tys. zł, 30 bez naliczania opłaty oraz 120 decyzji odmownych) wykazała, że w każdym przypadku opłata za wycinkę została określona w wysokości zgodnej

<sup>28</sup> Dz.U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.

<sup>29</sup> 985 w 2008 r., 1123 w 2009 r. i 470 w III kwartałach 2010 r.

<sup>30</sup> Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.

<sup>31</sup> 32.874 tys. zł w 2008 r., 23.079 tys. zł w 2009 r. i 11.014 tys. zł w III kwartałach 2010 r.

z ustaloną w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 13 października 2004 r. w sprawie opłat dla poszczególnych rodzajów gatunków drzew<sup>32</sup> oraz obwieszczeniem Ministra Środowiska z dnia 14 października 2008 r. w sprawie stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów oraz kar za zniszczenie zieleni<sup>33</sup>. Na uwagę zasługuje rzetelność weryfikacji składanych wniosków poprzez każdorazowe przeprowadzenie oględzin, których wynik stanowił podstawę podjęcia decyzji o zezwoleniu lub odmowie na usunięcie drzew lub krzewów.

Kontrola wykazała natomiast nieprawidłowości w postępowaniach w sprawie naliczenia administracyjnej kary pieniężnej przewidzianej art. 88 i 89 uop za usunięcie drzew i krzewów bez wymaganego zezwolenia lub ich zniszczenie. Badając 8 postępowań zakończonych wydaniem decyzji o wymierzeniu administracyjnej kary pieniężnej z 14 przeprowadzonych w badanym okresie (57,1% próba), w 3 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości:

**[1]** w czerwcu 2005 r. wszczęto postępowanie administracyjne w sprawie wymierzenia osobie fizycznej (G.K.) w trybie art. 88 i 89 uop administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie 25 drzew bez zezwolenia. Decyzją z 8 września 2008 r. wymierzono G.K. administracyjną karę pieniężną w kwocie 1.303.734,21 zł. Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu decyzją z 13 stycznia 2009 r. uchyliło przedmiotową decyzję w całości przekazując sprawę do ponownego rozpatrzenia. Do kontroli NIK w grudniu 2010 r., pomimo upływu blisko 2 lat nie wydano ponownej decyzji, choć opinia prawna z czerwca 2009 r.<sup>34</sup> odnosząca się do uwag Kolegium potwierdziła zasadność wydania takiej decyzji. W grudniu 2010 r. G.K. zmarł, co w świetle art. 105 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego powoduje umorzenie postępowania ze względu na bezprzedmiotowość. W konsekwencji, ze względu na opieszałość utracono możliwość ustalenia i dochodzenia administracyjnej kary pieniężnej w kwocie 1.303.734,21 zł za usunięcie drzew bez zezwolenia. Do powstania takiej sytuacji przyczyniła się niewłaściwa współpraca pomiędzy Wydziałem Środowiska i Rolnictwa (WŚiR) a Wydziałem Prawnym Urzędu. Przygotowana przez WŚiR w październiku 2009 r. ponowna decyzja utrzymująca karę w dotychczasowej wysokości, tj. 1.303.734,21 zł, nie została bowiem skierowana do obrotu prawnego ze względu na brak uzgodnienia jej treści pod względem prawnym z powodu nie usunięcia przez WŚiR błędów pisarskich w jej treści wykazanych przez Wydział Prawny (wg wyjaśnień Reginy

<sup>32</sup> Dz.U. z 2004 Nr 228, poz. 2306 ze zm.

<sup>33</sup> MP Nr 82, poz. 725

Kropielnickiej, Radcy Prawnego w Urzędzie, realizującej obsługę prawną WŚiR). Nie można uznać także argumentacji wskazanej przez Bogdana Łukaszewicza, Dyrektora WŚiR, upoważnionego na podstawie pełnomocnictwa Prezydenta Wrocławia do wydania przedmiotowej decyzji, że opóźnienia wynikały z ilości załatwianych spraw w związku z budową we Wrocławiu stadionu na EURO 2012.

[2] w stosunku do osoby fizycznej (W.R.), która usunęła drzewo bez wymaganego zezwolenia, zamiast zastosować sankcję przewidzianą w art. 88 ust. 1 pkt. 2 uoop tj. wymierzyć i wyegzekwować administracyjną karę pieniężną, zastosowano rozwiązanie, które nie znajdowało umocowania w przepisach uoop. Wbrew stanowi faktycznemu w decyzji wymierzającej administracyjną karę pieniężną przywołano art. 88 ust. 3 uoop, który określał odroczenie kary pieniężnej na okres 3 lat w przypadku uszkodzenia drzewa (w rzeczywistości drzewo zostało usunięte), jeżeli stopień uszkodzenia nie wyklucza jego żywotności oraz możliwości odtworzenia korony drzewa i jeżeli posiadacz nieruchomości podjął działania w celu zachowania żywotności tego drzewa. Ponadto w przedmiotowej decyzji w sposób nieuprawniony wykorzystano rozwiązanie przewidziane w art. 84 ust. 4 i 5 uoop dla sytuacji, w której usunięcie drzewa następuje po uzyskaniu zezwolenia, polegające na odroczeniu terminu płatności opłaty a następnie jej umorzeniu w przypadku zastąpienia usuwanego drzewa innymi drzewami (w tym przypadku 5 ozdobnych drzew iglastych). W konsekwencji w sposób nieuprawniony odstąpiono od pobrania administracyjnej kary pieniężnej w kwocie 30.577,50 zł za usunięcie drzewa bez wymaganego zezwolenia.

[3] decyzją z 8 lipca 2009 r. wymierzono podmiotowi gospodarczemu administracyjną karę pieniężną w kwocie 323.048,60 zł za usunięcie bez zezwolenia 4 drzew. Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu w dniu 1 września 2009 r. uchyliło i przekazało do ponownego rozpatrzenia przedmiotową decyzję wskazując na konieczność doprecyzowania okoliczności usunięcia przedmiotowych drzew. Do kontroli NIK w grudniu 2010 r., tj. po upływie 1 roku i 3 miesięcy nie ustalono zasadności i nie wydano ponownej decyzji.

4.5. W badanym okresie realizowano obowiązek określony w art. 7 ust 1. pkt. 14 ustawy o samorządzie gminnym w zakresie utrzymania i wyposażenia magazynów przeciwpowodziowych na terenie Wrocławia. Należy jednak zauważyć, że do czasu kontroli NIK w grudniu 2010 r., nie uzupełniono stanu wyposażenia tych magazynów do poziomu sprzed powodzi z okresu maj-czerwiec 2010 r. m.in. o 86 600 worków i 95 łopat do piasku.

---

<sup>34</sup> opinia prawna wydana przez R. Kropielnicką, Radcę prawnego Urzędu

W świetle możliwych konsekwencji w przypadku wystąpienia powodzi, przekładanie tego uzupełnienia w ramach wydatków z budżetu na 2011 r. nie znajduje uzasadnienia.

**4.6.** We wszystkich poddanych kontroli (w 6 spośród 281 zbadanych)<sup>35</sup> decyzjach ustalających warunki zabudowy na terenach oznaczonych w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego „obszary narażone na ryzyko powodzi” zawarto wpisy informujące o zagrożeniu powodzią<sup>36</sup>. Należy jednak zauważyć, że w czasie wydawania 2 spośród tych decyzji (nr 377/10 z dnia 6 sierpnia 2010 r. i nr 408/10 z dnia 20 sierpnia 2010 r.) na terenie wnioskowanej lokalizacji nieruchomości obowiązywało „*Studium ochrony przed powodzią dla zlewni rzeki Bystrzycy*”, jako prawo miejscowe ustalone przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu na podstawie art. 79 ust. 2 ustawy Prawo wodne. *Studium* to określało ten teren jako obszar potencjalnego zagrożenia powodzią, co w świetle zapisów art. 84 przywołanej ustawy Prawo wodne, powinno być uwzględnione przy wydawaniu przedmiotowych decyzji o warunkach zabudowy.

## **5. Sporządzanie raportów i sprawozdań z realizacji działań określonych w dokumentach strategicznych.**

Pan Prezydent nie wywiązał się z obowiązku określonego w art. 18 ust. 2 Poś i art. 14 ust. 12b pkt. 4 i ust. 13 pkt. 1 ustawy o odpadach w zakresie sporządzenia i przedstawienia Radzie Miejskiej Wrocławia raportów z realizacji Programu OŚ (uwzględniając 2-letni cykl składania nie złożono raportów za lata 2004-2005, 2006-2007 i 2008-2009) oraz sprawozdania z realizacji Planu GO (powinno objąć 2 lata kalendarzowe 2007-2008). Z realizacji tego obowiązku nie zwalnia przywołane w czasie kontroli NIK publikowanie opracowań z zakresu ochrony środowiska<sup>37</sup> czy też przygotowanie okresowych sprawozdań z realizacji przedsięwzięć przyjętych w założeniach polityki społeczno-gospodarczej Wrocławia<sup>38</sup>, bowiem opracowania te służą ocenie bieżącej realizacji zadań ujętych w budżecie Miasta, a nie ocenie stopnia wdrażania i efektywności założeń Programu OŚ i Planu GO.

---

<sup>35</sup> Próba obejmująca decyzje o warunkach zabudowy i pozwolenia na budowę dla nowych obiektów mieszkalnych wydane w miesiącach: wrzesień i październik 2008 r., marzec i kwiecień 2009 r., czerwiec i sierpień 2010 oraz wydane w badanym okresie decyzje dla terenu osiedla Kozanów objętego powodzią z 1997r. lub zaliczonego do obszarów zalewowych w Studium.

<sup>36</sup> „Jednakże z uwagi na usytuowanie go w zasięgu możliwego oddziaływania pięciu rzek przepływających przez miasto, które mogą spowodować niekontrolowane przelewanie się wód przez korony wałów przeciwpowodziowych albo ich zniszczenie lub uszkodzenie, teren ten na podstawie doświadczenia życiowego można zaliczyć do obszaru potencjalnego zagrożenia powodzią w rozumieniu art. 83 ust 1 wspomnianej ustawy.”

<sup>37</sup> Informator o stanie środowiska Wrocławia wydany w 2006 r. i 2010 r.

<sup>38</sup> W cyklach półrocznych na lata 2008, 2009 i 2010.

## **6. Stosowanie systemu oceny oddziaływania na środowisko jako mechanizmu zarządzania środowiskiem.**

W okresie 2008-2010 (3 kwartały) w oparciu o uregulowania 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 środowisko<sup>39</sup> (uuiś) wydano 452 decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia (jedna dotyczyła obszaru Natura 2000).

**6.1.** Analiza 10 wybranych losowo postępowań w sprawie określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia zakończonych decyzją o braku potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko (ooś) wykazała, że; [1] w każdym przypadku przedsięwzięcie zostało prawidłowo zakwalifikowane do kategorii mogących zawsze lub potencjalnie zawsze znacząco oddziaływać na środowisko (art. 71 ust. 2 uuiś) oraz kategorii przedsięwzięć, dla których sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko może być wymagane, określonej w § 3 pkt 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko<sup>40</sup>, [2] we wszystkich przypadkach w postanowieniu stwierdzającym brak potrzeby przeprowadzenia ooś odniesiono się do uwarunkowań określonych w art. 63 ust 1 uuiś, [3] w każdej sprawie postanowienie o odstąpieniu od ooś wydane zostało po zasięgnięciu opinii organów określonych w art. 64 ust. 1 pkt 1 i 2 uuiś, tj. Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu i Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego we Wrocławiu, [4] we wszystkich realizacja przedsięwzięcia była zgodna z uwarunkowaniami określonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (jeżeli plan był).

**6.2.** Badanie 10 wybranych losowo postępowań w sprawie określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia zakończonych wydaniem decyzji ustalającej potrzebę przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko wykazało, że: [1] w każdym przypadku przedsięwzięcie zostało prawidłowo zakwalifikowane do kategorii mogących zawsze lub potencjalnie zawsze znacząco oddziaływać na środowisko (art. 71 ust 2 uuiś) oraz kategorii przedsięwzięć, dla których sporządzenie raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko jest lub może być wymagane, określonej w § 2 lub § 3 rozporządzenia Rady

---

<sup>39</sup> Dz.U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.

Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko, [2] wydanie wszystkich decyzji poprzedzone zostało uzyskaniem opinii i uzgodnień, o których mowa w art. 77 ust 1 uuiś, [3] każdorazowo zawarto elementy określone w art. 82 uuiś, w tym warunki wykorzystywania terenu w fazie realizacji i eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia, ze szczególnym uwzględnieniem konieczności ochrony cennych wartości przyrodniczych, zasobów naturalnych i zabytków oraz ograniczenia uciążliwości dla terenów sąsiednich, [4] wszystkie decyzje zostały uzasadnione w zakresie ustalonym w art. 85 uuiś, [5] zawartość raportów o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko odpowiadała wymogom określonym w art. 66 uuiś, [6] we wszystkich postępowaniach realizacja przedsięwzięcia była zgodna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (jeżeli plan był).

#### **7. Wykorzystanie mechanizmów finansowych zarządzania środowiskiem.**

Wysokość wpływów do Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (GFOŚiGW) z opłat za korzystanie ze środowiska i kar za działanie niezgodne z prawem (art. 402 ust. 4-6 Poś) zamknęła się kwotą 25.112,4 tys. zł w 2008 r. i 17.095,0 tys. zł w 2009 r., w tym z tytułu opłat i kar za usuwanie drzew i krzewów uzyskano odpowiednio 21.867 tys. zł i 14.987 tys. zł. Z GFOŚiGW na realizację zadań określonych w art. 406 Poś wydatkowano 18.898 tys. zł w 2008 r. i 30.944 tys. zł w 2009 r. Po zmianie wprowadzonej z dniem 1 stycznia 2010 r.<sup>41</sup> do budżetu Miasta w III kw. 2010 r. z tytułu opłat za usuwanie drzew i krzewów wpłynęło 10.908 tys. zł.

#### **8. Wdrażanie dobrowolnych systemów zarządzania środowiskiem ISO 14001 i EMAS.**

W Urzędzie wdrożony został System Zarządzania Środowiskiem ISO 14001, natomiast zakończenie prac nad wdrożeniem systemu EMAS, wraz z przeszkoleniem osób zaangażowanych, audytorów i administratorów systemu z planowane było na I kwartał 2012 r. Ostatnie dane w zakresie ile zakładów, przedsiębiorstw z terenu Miasta Wrocław wdrożyło normy ISO 14001 lub ma udział w EMAS pozyskano w czasie opracowywania *Programu OŚ z 2009 r.* (12 zakładów przemysłowych posiadało system ISO 14001, a w 3 zakładach system ten był w trakcie wdrażania). W okresie późniejszym do czasu kontroli NIK w grudniu

---

<sup>40</sup> Dz.U. Nr 257, poz. 2573 ze zm.

2010 r. nie prowadzono aktualizacji danych oraz nie podejmowano działań propagujących. Należy przy tym zauważyć, że jednostki posiadające nowoczesne, spełniające międzynarodowe standardy, systemy zarządzania środowiskiem mogą określać się jako w pełni ekologiczne i liczyć na ułatwienia w pozyskiwaniu środków pomocowych Unii Europejskiej.

Przekazując powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o;

1. ***Wprowadzanie zmian w Programie OŚ z 2009 r. w celu zapewnienia spójnego z wyznaczonymi kierunkami z zakresu ochrony środowiska i kompleksowego, tj. obejmującego zadania dla wszystkich obszarów, ustalenia zadań dla realizacji wyznaczonych celów ekologicznych dla Wrocławia, ze szczególnym uwzględnieniem aspektu ochrony środowiska w planowaniu operacyjnym oraz doprowadzenie do zgodnego ze stanem faktycznym ujęcia w tymże Programie objętych ochroną terenów w administracyjnych granicach Wrocławia.***
2. ***Rozważenie wprowadzenia rozwiązań organizacyjnych przewidzianych w Programie OŚ z 2009 r., w tym powołania Zespołów – Wdrażającego i Realizacji, celem zapewnienia skutecznej koordynacji i prowadzenia bieżącego monitoringu stanu realizacji Programu.***
3. ***Zapewnienie wypełniania obowiązku ustalonego przepisem art. 162 ust. 6 Poś, co do corocznego przedkładania Marszałkowi Województwa Dolnośląskiego informacji o rodzaju, ilości i miejscach występowania u osób fizycznych niebędących przedsiębiorcami substancji stwarzających szczególne zagrożenia dla środowiska oraz podjęcie działań dla poprawy stopnia realizacji przedkładania takich informacji przez osoby fizyczne z terenu Wrocławia, m.in. poprzez upowszechnianie wiedzy i kierowanie zawiadomień o odpowiedzialności karnej ustalonej przepisem art. 346 ust. 1 Poś za nie składanie takich informacji Prezydentowi Wrocławia.***
4. ***Zapewnienie realizacji obowiązku określonego w art. 18 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska i art. 14 ust. 12b pkt. 4 i ust. 13 pkt. 1 ustawy o odpadach w zakresie sporządzania i przedstawiania Radzie Miejskiej Wrocławia z wymaganą częstotliwością raportów z realizacji Programu Ochrony Środowiska oraz sprawozdań z realizacji Planu Gospodarki Odpadami.***

---

<sup>41</sup>Od 1 stycznia 2010 r. zlikwidowano gminne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, a wpływy z opłat i kar są dochodami budżetu gmin.

5. *Doprowadzenie do zgodności stanu faktycznego istniejących na terenie Wrocławia form ochrony przyrody z ujętym w ewidencji i sprawozdaniach w zakresie liczby istniejących pomników przyrody.*
6. *Zapewnienie wydawania bez zbędnej zwłoki i z zachowaniem obowiązujących przepisów decyzji w sprawach dotyczących wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie bez zezwolenia lub zniszczenie drzew, krzewów i terenów zielonych.*
7. *Dokonanie weryfikacji wszystkich decyzji wydanych w badanym okresie w sprawie wymierzenia administracyjnych kar pieniężnych na podstawie art. 88 ustawy o ochronie przyrody celem ustalenia ich zgodności z wymogami przywołanej ustawy, w tym w zakresie nieprawidłowości wykazanych w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym oraz ustalenie odpowiedzialności osób winnych zaniedbań, szczególnie utraty możliwości określenia i dochodzenia administracyjnej kary pieniężnej w kwocie 1.303.734,21 zł za usunięcie drzew bez zezwolenia ze względu na opieszałość i w konsekwencji konieczność umorzenia postępowania.*
8. *Zapewnienie realizacji obowiązku wynikającego z art. 84 ustawy Prawo wodne uwzględniania przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy obszarów ustalonych w studium ochrony przeciwpowodziowej przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu na podstawie art. 79 ust. 2 tejże ustawy.*
9. *Niezwłoczne uzupełnienie stanu wyposażenia magazynów przeciwpowodziowych do poziomu sprzed powodzi z maja-czerwca 2010 r.*
10. *Wzmożenie nadzoru nad prowadzonym w ZDiUM „Wrocławskim Systemem Monitoringu, Nadzoru i Kontroli Gospodarki Stałymi Odpadami Komunalnymi i Nieczystościami Ciekłymi” w celu zapewnienia kompletności i zgodności zawartych w nim informacji o aktualnym przebiegu procesów związanych z gospodarką odpadami, w tym co do zgodności pomiędzy liczbą zarejestrowanych zbiorników bezodpływowych a liczbą podpisanych umów na ich opróżnianie oraz pomiędzy ilością przedsiębiorców posiadających zezwolenia na odbiór odpadów komunalnych, opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, a ilością przedłożonych przez te podmioty miesięcznych zestawień właścicieli nieruchomości posiadających zawarte umowy na odbieranie odpadów komunalnych.*
11. *Wzmożenie działań mających na celu ograniczenie składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji w stopniu pozwalającym na uzyskanie*

*wymaganych wskaźników redukcji składowanych odpadów, w tym 75% na 31 grudnia 2010 r.*

**12. Podjęcie działań mających na celu propagowanie wśród przedsiębiorstw i innych jednostek organizacyjnych z siedzibą na terenie Miasta Wrocław nowoczesnego, kompleksowego kształtowania zrównoważonego rozwoju gminy i zarządzania środowiskiem na poziomie standardów europejskich z wykorzystaniem lokalnego programu ekorozwoju gminy Lokalna Agenda 21 (LA 21) lub certyfikowanego i zestandaryzowanego systemu zarządzania ochroną środowiska, jakim jest EMAS.**

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezydenta w terminie miesiąca od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Prezydentowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.