

1-53340-2013

URZĄD MIEJSKI W ZABRZU
SEKRETARIAT

WPL. DNIA
2013 -03- 05

SEKR. I/ 1011/13

KPK/KPO-415-52/2013



P.2-ce Prez. K. Dziób

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Komisja Rozstrzygająca

P. A. Jędrzejowska

Warszawa, dnia 1 marca 2013 r.

URZĄD MIEJSKI W ZABRZU
SEKRETARIAT III

WPL. DNIA
06. MAR. 2013

SEKR. III/

P. Kasprzak
P. Bieduski

Pani
Małgorzata Mańka-Szulik
Prezydent Miasta Zabrze
ul. Powstańców Śląskich 5-7
41-800 Zabrze

Stosownie do art. 61a ust. 8 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.), przesyłam uchwałę Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 28 lutego 2013 r. w sprawie zastrzeżeń zgłoszonych przez Panią do wystąpienia pokontrolnego z dnia 14 stycznia 2013 r. (Nr LKA-4101-19-01/2012), skierowanego w związku z kontrolą usuwania drzew z terenu nieruchomości gminnych i zagospodarowania pozyskanego drewna.

Uchwała kończy postępowanie odwoławcze w tej sprawie.

Załączniki:

uchwała z dnia 28 lutego 2013 r.

URZĄD MIEJSKI W ZABRZU
Wydział Ekologii

Wpł. dnia
06 MAR. 2013

Nr sprawy

Przewodnicząca
Zespołu Orzekającego
Aleksandra Fajara

doradca prawny
w Departamencie Prawnym
i Orzecznictwa Kontrolnego



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Komisja Rozstrzygająca

KPK/KPO-415-052/2013

Warszawa, dnia 28 lutego 2013 r

UCHWAŁA

Zespół Orzekający

Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli

w składzie:

Przewodnicząca:	Aleksandra Fąfara	- doradca prawny w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego
Członkowie:	Anna Górzyńska	- doradca prawny w Departamencie Metodyki Kontroli i Rozwoju Zawodowego
	Jerzy Bazylewicz	- główny specjalista kp. w Departamencie Środowiska
przy udziale protokolanta:	Agnieszki Sierpińskiej	- st. referenta w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego

po rozpatrzeniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 28 lutego 2013 r., w trybie art. 61a ust. 5 i 6 oraz art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.), zastrzeżeń zgłoszonych przez Prezydenta Miasta Zabrze do wystąpienia pokontrolnego z dnia 14 stycznia 2013 r. (Nr LKA-4101-19-01/2012, P/12/138), skierowanego w związku z przeprowadzoną w Urzędzie Miejskim w Zabrzu kontrolą usuwania drzew z terenu nieruchomości gminnych i zagospodarowania pozyskanego drewna

– oddalił zastrzeżenia.

Jerzy Bazylewicz

M. Staw

Agnieszka Sierpińska

UZASADNIENIE

Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Katowicach przeprowadziła w Urzędzie Miejskim w Zabrzu kontrolę usuwania drzew z terenu nieruchomości gminnych i zagospodarowania pozyskanego drewna.

Ustalony w toku kontroli stan faktyczny i ocena skontrolowanej działalności zostały zawarte w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 14 stycznia 2013 r. (Nr LKA-4101-19-01/2012), do którego w piśmie z dnia 6 lutego 2013 r. Prezydent Miasta Zabrze (dalej: Prezydent) zgłosiła trzy zastrzeżenia.

Zastrzeżenie 1 dotyczyło opisanej w pkt.3 (str. 5-6 wyst. pok.) nieprawidłowości, polegającej na niewyłączeniu się Prezydenta (miasta na prawach powiatu) z postępowań w sprawie wydania zezwoleń na usunięcie drzew z nieruchomości stanowiących własność Miasta.

W **zastrzeżeniu** Prezydent podała m.in., że zaprezentowane w wystąpieniu pokontrolnym stanowisko nie znajduje uzasadnienia w przepisach prawa. Nie istnieje bowiem żaden przepis ogólny nakazujący prezydentowi miasta na prawach powiatu wyłączyć się z postępowania, jeżeli w toczącym się postępowaniu administracyjnym występuje on jako organ orzekający oraz wnioskodawca lub uczestnik.

Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej oddalił zastrzeżenie.

Analiza (wykładnia) przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹, a w szczególności artykułu 90, prowadzi do wniosku, że wolą ustawodawcy było wyłączenie kompetencji organów wykonawczych gminy (wójta, burmistrza, prezydenta) od podejmowania decyzji w zakresie wydawania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów na nieruchomościach będących własnością gminy. Rolę organu prowadzącego postępowanie w tego rodzaju sprawach ustawodawca powierzył innemu, odrębnemu od gminy organowi - staroście. Istotne jest bowiem, aby organ wykonawczy gminy nie rozstrzygał w sprawach, w których gmina jest stroną z racji tego, że jest właścicielem nieruchomości będącej przedmiotem postępowania. Trudno więc byłoby przyjąć inną zasadę w przypadku miasta na prawach powiatu. W opinii Zespołu Orzekającego nie ma znaczenia, że prezydent miasta wykonuje równocześnie obowiązki starosty. Intencją ustawodawcy, jak wynika z treści omawianego przepisu, było wyłączenie z tej kategorii spraw organu wykonawczego gminy. Takim organem jest nadal prezydent miasta na prawach powiatu, niezależnie od pełnionej funkcji starosty. Prezydent sprawujący tę dodatkową funkcję nie może występować w imieniu gminy jako strony, a jednocześnie - jako organ rozpoznający sprawę w tym samym przedmiocie. Byłoby to sprzeczne z wolą ustawodawcy wyrażoną w omawianym przepisie. Czynnikiem decydującym jest własność nieruchomości, na której rosną drzewa i/lub krzewy objęte wnioskiem o wydanie zezwolenia na ich usunięcie. Jeśli są to nieruchomości stanowiące własność gminy, zawsze będzie to sprawa własna gminy, która powinna być rozstrzygnięta przez inny organ, niezależny od gminy. Z tego względu prezydent miasta na prawach powiatu, będąc organem wykonawczym gminy, powinien każdorazowo wystąpić do samorządowego kolegium odwoławczego o wyłączenie organu i wyznaczenie innego organu w sprawie wydania

¹ (Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o ochronie przyrody”.

zezwolenia na usunięcie drzew rosnących na nieruchomościach gminy - w związku z art. 24 § 3, art. 26 § 3 i art. 25 kpa.

Należy zauważyć, że kontrolowany (w osobie Naczelnika Wydziału Ekologii, wydającego zezwolenia na usunięcie drzew z upoważnienia Prezydenta Miasta oraz odpowiedzialnego za prowadzenie postępowań z zakresu ochrony przyrody) sam przyznał w złożonych w toku kontroli wyjaśnieniach, że *w niektórych sprawach wymagających prowadzenia postępowania z dochowaniem ponadprzeciętnych standardów bezstronności i obiektywizmu, pożądane jest eliminowanie jakichkolwiek wątpliwości i ewentualnie mogących się pojawić zarzutów co do bezstronności organu orzekającego*, przytaczając przykład modernizacji stadionu, w przypadku której Prezydent wyłączył się z postępowania. W toku kontroli ustalono także, że Prezydent wyłączył się z postępowań w co najmniej dwóch sprawach wydania zezwoleń na usunięcie niewielkiej nawet ilości drzew z terenu nieruchomości należących do Miasta. Skierował je do samorządowego kolegium odwoławczego, uzasadniając powyższe właśnie tym, że nieruchomość gruntowa, z której usuwane będą drzewa, stanowi własność gminy, a więc zachodzi konieczność wyłączenia organu gminy w celu zagwarantowania w toku postępowania bezstronności wszystkich pracowników tego organu (str. 6 wyst. pok.).

Zdaniem Zespołu Orzekającego potwierdzeniem słuszności stanowiska NIK zaprezentowanego w wystąpieniu pokontrolnym, tj. o konieczności wyłączenia się prezydenta miasta na prawach powiatu z postępowań w sprawie wydania zezwoleń na usunięcie drzew z nieruchomości stanowiących własność tego miasta, jest również ujawniona w toku kontroli nieprawidłowość opisana na str. 4-5 wystąpienia w pkt. 2. Mianowicie, w toku jednego z prowadzonych postępowań dotyczących uzyskania przez Miasto Zabrze zezwolenia na usunięcie 20 drzew kolidujących z realizacją miejskiej inwestycji, w trakcie przeprowadzonych oględzin przez pracownika Urzędu Miejskiego w Zabrzu (inspektora gospodarki zielenią w Wydziale Ekologii) stwierdzono, że drzewa objęte wnioskiem już usunięto. Jednakże mimo stwierdzenia, że dokonano usunięcia drzew bez zezwolenia, pozostawiono sprawę bez rozpatrzenia; Prezydent nie podjął żadnych działań w celu wszczęcia postępowania w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej, o którym jest mowa w art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody. Na skutek tego narażono Miasto na zapłatę kary administracyjnej w wysokości co najmniej 591.621,44 zł.

Zastrzeżenie 2 dotyczyło opisanej w pkt. 4 (str. 6-7 wyst. pok.) nieprawidłowości, polegającej na tym, że w sprawozdaniach statystycznych SG-01 za lata 2010 i 2011 nie wykazano ubytków drzew powstałych w wyniku realizowanych przez Miasto inwestycji, przez co sprawozdania te nie przedstawiały rzetelnej informacji o stanie terenów zielonych w Mieście. Skutkiem nieuwzględnienia tych ubytków było podanie nierzetelnych danych do Głównego Urzędu Statystycznego.

W **zastrzeżeniu** Prezydent podała, że z uwagi na niepodobierstwo rozróżnienia terenów zielonych na terenie miasta od innych terenów, stosowane są przepisy ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne² dotyczące gleboznawczej klasyfikacji gruntów, rozróżniające bonitacje gleb ze względu na ich jakość produkcyjną, ustaloną

² Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 r., Nr 193, poz. 1287 ze zm.).

na podstawie cech genetycznych gleb (użytki gruntowe). Prezydent przytoczyła też klasyfikację użytków gruntowych zawartą w wydanym - na podstawie art. 26 ust. 2 ww. ustawy - rozporządzeniu Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków³, zgodnie z którą użytki gruntowe dzielą się na: użytki rolne, grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione, grunty zabudowane i zurbanizowane, użytki ekologiczne, nieużytki, grunty pod wodami, tereny różne. Grunty zabudowane i zurbanizowane dzielą się z kolei m. in. na tereny rekreacyjno-wypoczynkowe, oznaczone symbolem „Bz”, oraz tereny komunikacyjne, w tym drogi, oznaczone symbolem „dr”. Zgłaszająca zastrzeżenia stwierdziła w konkluzji, że: „drzewa, które są usuwane w ramach realizacji inwestycji miejskich na gruntach nie oznaczonych symbolem „Bz” i „dr”, nie mogą być wykazywane w Dziale 3 Sprawozdania GUS SG-0”.

Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej oddalił zastrzeżenie.

W przypadku sporządzania sprawozdań SG-01 w części „Leśnictwo i ochrona środowiska”, Dział 3 „Tereny zieleni w miastach i wsiach” nie mają zastosowania przepisy przywołane przez zgłaszającą zastrzeżenia, lecz ustawa o ochronie przyrody, definiująca w art. 5 pkt 21 „tereny zieleni” (jak wskazano w objaśnieniach do tego sprawozdania). Z ustaleń kontroli wynika, że drzewa usunięte w ramach inwestycji miejskich stanowiły ubytki drzew z terenów zieleni - zgodnie ze wskazaną definicją ustawową tych terenów - czego przykładem są m.in. budowa boisk szkolnych sportowo-rekreacyjnych czy budowa placu zabaw przy szkole podstawowej (akta kontroli, str. 14-15).

W tej sytuacji Zespół Orzekający uznał, że argumentacja Prezydent pozostaje bez wpływu na przedstawioną w wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowość (nierzetelność złożonych sprawozdań).

Zespół Orzekający zwraca uwagę, że sporządzając sprawozdania statystyczne i dokonując kwalifikacji ubytków drzew, które należy w nich ująć jako „ubytki w ciągu roku”, gmina – wbrew twierdzeniu Prezydent - nie kierowała się ww. przepisami rozporządzenia dotyczącymi ewidencji gruntów, gdyż w sprawozdaniu SG-01 za 2011 r. nie wykazała ubytków drzew z terenów oznaczonych w ewidencji gruntów symbolem „Bz”. Jak wskazano w pierwszym akapicie na str. 2 wystąpienia pokontrolnego (do którego nie wniesiono zastrzeżeń), gmina wykazała wyłącznie drzewa usunięte w ramach umów zawartych z wykonawcą w zakresie interwencyjnego cięcia drzew na terenach gminy Zabrze.

Zastrzeżenie 3 dotyczyło negatywnej oceny częściowej w zakresie „Sporządzania wniosków o wydanie zezwoleń na usuwanie drzew” (pkt III.1. wyst. pok.).

W **zastrzeżeniu** Prezydent wniosła o zmianę tej oceny – jako konsekwencji argumentacji przedstawionej w pozostałych zgłoszonych zastrzeżeniach.

Zespół Orzekający Komisji rozstrzygającej oddalił zastrzeżenie.

Z uwagi na oddalenie zastrzeżeń 1 i 2 oraz stwierdzenie innych nieprawidłowości, odnośnie do których nie wniesiono zastrzeżeń, Zespół Orzekający uznał, że brak jest podstaw do zmiany negatywnej oceny częściowej dotyczącej „Sporządzania wniosków o wydanie zezwoleń na usuwanie drzew”.

³ Dz. U. Nr 38, poz. 454.

Od uchwały odwołanie nie przysługuje.

Jean Borysewicz

M. Law

Amel Gouptne